

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunaux

Nihoul, Marc

Published in:
C.D.P.K.

Publication date:
1999

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 1999, 'L'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunaux: curiosité institutionnelle ou nouveau principe constitutionnel de la décentralisation au second degré ?', *C.D.P.K.*, p. 202-235.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunaux: curiosité institutionnelle ou nouveau principe constitutionnel de la décentralisation au second degré ?

Marc NIHOUL

Avocat au Barreau de Bruxelles
Assistant à la Faculté de droit de Namur

Prologue

1. *Objet.* Le 11 mars 1997, le Roi sanctionnait un article unique modifiant l'article 41 (l'ancien article 31) de la Constitution¹. L'article venait d'être adopté par les Chambres fédérales dans les conditions prescrites par l'article 195 de la Constitution. Il est paru au *Moniteur* du 2 avril 1997².

Les nouvelles dispositions de l'article 41 de la Constitution se rapportent à l'organisation de nouveaux organes, les "organes territoriaux intracommunaux" (en abrégé : O.T.I.)³. Leur originalité

consiste dans ce qu'ils peuvent régler des matières d'intérêt communal. A cette fin, l'article 41 de la Constitution fixe aujourd'hui les règles de base à partir desquelles les législateurs sont invités à préciser le statut juridique des O.T.I.

2. *Du nouveau.* Pour la première fois dans l'histoire belge, la loi fondamentale donne ainsi un cadre constitutionnel à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la "décentralisation intracommunale"⁴. Elle n'est en effet pas comparable avec les (plus) anciens districts⁵, (plus) modestement pré-

¹ Il a récidivé le 12 mars 1999, sanctionnant un nouvel article unique modifiant le même article 41 de la Constitution, et le complétant à nouveau, mais cette fois par un seul alinéa : "Les matières d'intérêt communal ou provincial peuvent faire l'objet d'une consultation populaire dans la commune ou la province concernée. La loi règle les modalités et l'organisation de la consultation populaire". *Voy. Mon.*, 9 avril 1999, p. 11.688.

² P. 7.665. A ce jour, il n'en est fait que timidement mention, par exemple in U.V.C.W., *L'année communale 1996-1997*, Namur, 1997, p. 11 ou *Mémento communal 1997-1998*, Diegem, Kluwer, 1998, p. XII.

³ En néerlandais : "binnengemeentelijke territoriale organen" (en abrégé : B.T.O.). *Voy. M. VAN DER HULST*, "Herzieningen van de Grondwet tijdens de voorbije zittingsperiode 1995-1999 : een overzicht", *C.D.P.K.*, 1999, pp. 76 et 77, n° 9 et 10.

⁴ Rem. W. LAMBRECHTS, "Binnengemeentelijke decentralisatie", in *Liber amicorum Prof. Dr G. Baeteman*, Antwerpen, Kluwer, 1997, pp. 555 à 564; proposition ERDMAN et consorts (crt) de révision de l'article 41 de la Constitution, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2; *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3 : la "décentralisation territoriale intracommunale"; R. MAES, *La décentralisation territoriale*, Bruxelles, Inbel, 1985, pp. 18 et 259 : la décentralisation intra-communale implique la reconnaissance, au sein de la commune, de centres autonomes de décision, de nature fonctionnelle (C.P.A.S.) ou territoriale (les "structures administratives intracommunales"); proposition de loi DESMARETS créant, à l'intérieur des communes, des conseils de quartier ou de village, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1, p. 2 : une "décentralisation territoriale interne".

⁵ Elle ne peut pas non plus être assimilée aux anciennes sections de communes dont le siège légal était également situé (pour l'essentiel) dans la loi communale, aux articles 132, alinéa 3, et 149. Ils ont été abrogés par l'article 93 de la loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier du 14 février 1961, *Pasin.*, 1961, p. 100, dans un chapitre consacré aux modifications des limites territoriales des communes, c'est-à-dire aux fusions. Vestige d'une autre époque, la section de commune était la partie du territoire communal dont les intérêts étaient à distinguer de ceux du restant de ce territoire, dans ce sens qu'une part déterminée des biens communaux appartenait en exclusivité à la communauté établie dans cette section. A ce titre, ils étaient gérés par le conseil communal, mais au profit

vus par l'article 127 de la nouvelle loi communale, et dont les compétences - sans réel pouvoir de décision - sont limitées à la tenue des actes de l'état civil⁶. Sur le plan intracommunal, observe avec raison R. MAES au terme d'un audit sur la décentralisation territoriale en Belgique en 1985, l'accent a davantage été mis (jusqu'à aujourd'hui) sur la décentralisation fonctionnelle (C.P.A.S., structures de gestion des infrastructures culturelles et sportives, fabriques d'église) que sur une subdivision territoriale supplémentaire, par quartiers⁷.

3. *Plan.* Le point figurait au programme de la déclaration gouvernementale, au titre général de la problématique des (grandes) villes à résoudre⁸. Prétexte ou occasion ? L'objectif précis et immédiat n'est pas dissimulé. La réforme concerne en premier lieu un cas isolé : celui de la ville d'Anvers (I).

Ceci dit, le contexte de la révision n'est pas (non plus) innocent : la réforme de l'État, passée ou à venir ? (II) Mais c'est surtout le texte qui retiendra l'attention (III), au terme de deux analyses. Une première analyse plus descriptive : le dispositif, l'article, la méthode et la source du système (A). Une seconde analyse plus critique du régime constitutionnel établi, et trop détaillée pour en faire directement la recension (B). Pour conclure au-delà du texte, en évoquant le statut des O.T.I. dans le système fédéral : une collectivité de plus, pour moins d'homogénéité encore ? (Épilogue)

4. *Aveu.* Une précision s'impose. Le regard posé sur le nouveau texte paraîtra pour certains relativement objectif car désincarné des enjeux concrets de la révision (Anvers), même s'il émane du Sud du pays. Le cas échéant, la médaille comporte toutefois un revers : le risque pris de sembler, pour d'autres, mal ou peu informé de la réalité anversoise. Qu'à cela ne tienne. Un regard doit être posé sur ce qui a été qualifié par l'opposition francophone d'une "nouvelle curiosité institutionnelle".

I. Le prétexte : le cas spécifique d'Anvers

A. Du "sur mesure"

5. *Des dispositions de circonstance.* Les nouvelles dispositions constitutionnelles sont d'une certaine manière des "dispositions de circonstance". C'est du reste ce qui saute aux yeux à la lecture des travaux préparatoires. Certes, l'objectif formulé par la déclaration gouvernementale - renseigné par l'exposé introductif du Premier ministre comme étant à l'origine du "projet" de révision - est formulé en termes généraux. Mais l'exposé embraye de suite sur le cas anversois : "Cette problématique des villes ne se pose pas concrètement de la même manière dans les différentes communes. Elle se rencontre uniquement dans les grandes communes fusionnées et plus concrètement à Anvers où la volonté existe de donner aux conseils de district

exclusif de la section. Ils emportaient un certain nombre de droits ou "privilèges" au bénéfice de la communauté concernée, individuels ou collectifs, dont les plus importants étaient le droit de coupe, le droit de pacage, le droit de parcours et de vaine pâture. Sur le sujet, voy. not. V., "La fusion des communes", *R.A.*, 1961, pp. 63 à 69 et une dépêche du Ministre de l'intérieur du 2 octobre 1961 dont l'objet est la suppression des sections de communes, *R.A.*, 1962, p. 91. Cette dernière fait état, notamment, de la jouissance d'un bois se trouvant dans un hameau, et qui avait été accordée par le seigneur du lieu aux "affouagers de Froidlieu" (section de commune), par un acte notarié passé en 1769 ...

⁶ Le cadre légal des districts figure toujours à l'article 127 de la nouvelle loi communale : "Pour la tenue des actes de l'état civil, le Roi peut, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et après avoir pris l'avis de la députation permanente, diviser le territoire de la commune en districts dont il fixe les limites (...)" Il s'agit de subdivisions administratives du territoire communal. Elles ne doivent pas nécessairement correspondre aux limites des anciennes communes.

⁷ R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 318.

⁸ Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 2 : "Le Gouvernement a la ferme intention d'aborder la problématique des villes de manière coordonnée sur le plan politique y compris la fonction de centre et la décentralisation politique des grandes villes, et ce, dans les limites de ses compétences" (*doc. parl.*, Chambre, s.e. 1995, n° 23/1, p. 19). Une proposition de révision de l'article 41 de la Constitution fait déjà état d'un accord de gouvernement datant de mai 1988 à cet égard (proposition VERREYCKEN de révision de l'article 41 de la Constitution, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 3), prévoyant notamment la création de conseils de district (proposition de loi VAN PEEL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1988-1989, n° 639/1, p. 1).

⁹ M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-95.

existant une base légale. En conséquence, plusieurs sénateurs ont déposé une proposition en ce sens qui constitue le présent projet (proposition de M. ERDMAN et crts, Doc. Sénat n° 185/1 à 4 1995-1996)¹⁰.

6. *Rétroactes : le parcours législatif.* En réalité, l'initiative est donc parlementaire. Dans les limites de la déclaration de révision de la Constitution adoptée par le pouvoir législatif et parue au Mo-

niteur belge du 12 avril 1995, M. ERDMAN et crts¹¹ ont déposé une proposition de révision de l'article 41 de la Constitution. Cette proposition a ravivé le "débat intracommunal" déjà fort de plusieurs propositions¹²⁻¹³. La Commission des affaires institutionnelles du Sénat¹⁴ en a été saisie, et a examiné cette proposition conjointement à celle déposée quelques mois plus tôt par M. VERREYCKEN¹⁵.

Concrètement, la proposition n'a subi qu'un al-

¹⁰ Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 2.

¹¹ Il s'agit de F. ERDMAN (S.P.), L. CALUWÉ (C.V.P.), H. COVELIERS (V.L.D.), E. BOUTMANS (Agalev) et J. LOONES (V.U.).

¹² Dont une première proposition ERDMAN et crts (H. SUYKERBUYK et H. SCHILTZ), sur laquelle la seconde est véritablement calquée dans ses développements : *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1. En vrac, les propositions suivantes - émanant toutes de la Chambre - ont été relevées en sus. Elles sont classées dans un ordre chronologique, sauf trois d'entre elles qui ont été rassemblées parce qu'elles doivent être lues conjointement (la modification proposée de la loi est complétée par celle de la Constitution). Ainsi : - proposition de loi DESMARETS créant, à l'intérieur des communes, des conseils de quartier ou de village, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1974-1975, n° 538/1, renseignée autre part comme ayant été déposée par le sénateur P.S.C. HANIN (voy. E. CEREXHE et B. HAUBERT, "Les pouvoirs locaux dans le cadre de la régionalisation", *Ann. dr. Louvain*, 1975, p. 195, n° 34, et note 11), ainsi qu'avec les références de la Chambre (voy. E. CEREXHE, et J.-L. VAN BOXSTAEL, *Introduction à l'étude du droit. Les institutions et les sources du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 124), M. HANIN ayant apparemment déposé effectivement une proposition au Sénat concernant la création de conseils de quartier ou de village, comme il ressort aussi, mais sans références et annoncée en 1976, in G. LATOUR et A. BERTRAND, "Bilan des fusions des communes", *M.C.*, 1982, p. 367; - proposition de loi DE BEUL et crts portant création de conseils de quartier, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1 à 4; - proposition de loi HANCKÉ et crts complétant la loi communale et organisant des conseils de district, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1986-1987, n° 770/1; - proposition de loi HANCKÉ et crts complétant la loi communale et organisant des conseils de district, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1988, n° 484/1 (identique à la précédente); - proposition de loi VAN PEEL et crts portant création de conseils de district, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 639/1; proposition de loi ANNEMANS complétant la loi communale et organisant des conseils de district, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 698/1, à lire conjointement avec la proposition ANNEMANS de révision de l'article 162 de la Constitution, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1995-1996, n° 407/1 et 2 et la proposition ANNEMANS et LOWIE de révision de l'article 41 de la Constitution, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1995-1996, n° 408/1 et 2; - proposition de loi ANNEMANS organisant des conseils de district, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 546/1 (identique à la précédente, n° 698/1); - proposition de loi VAN PEEL, VAN PARYS et crts autorisant la création de conseils subcommunaux dans les villes de plus de 175.000 habitants, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 555/1 et 2; - proposition BEYSEN de déclaration de révision de l'article 108, premier et deuxième alinéas, de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition concernant les conseils suburbains, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1992-1993, n° 1054/1 et 2.

¹³ Lors de la discussion générale au Sénat, en première lecture, un membre a rappelé que "la problématique de la création d'organes intracommunaux pour la ville d'Anvers s'est déjà posée à plusieurs reprises au Parlement, notamment dans les années 1976-1982, à l'occasion de l'examen de la loi sur les fusions des communes et de la préparation de mise en oeuvre de la fusion d'Anvers, différée de six ans. Ces problèmes ont été traités au sein de la Commission de l'Intérieur qui était chargée de l'examen de la fusion des communes et de ses conséquences. Le ministre de l'Intérieur était d'ailleurs disposé à rechercher une solution en la matière, mais aucune solution n'a pu être dégagée à l'époque. Cette problématique fait donc partie de la problématique communale (...)" (Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6). *Add.* proposition de loi DE BEUL et crts portant création de conseils de quartier, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1, p. 1 : lors des fusions en 1975, "les porte-parole de presque tous les partis ont demandé qu'un correctif soit apporté dans le cas de certaines communes de grandes dimensions et, donc, que la loi prévoie la possibilité d'y créer des échelons intermédiaires. On envisageait alors des comités de quartier, une division en districts, des conseils de communes fusionnées, etc. Le Ministre de l'Intérieur de l'époque avait réagi positivement à ces suggestions et fait certaines promesses".

¹⁴ Précisément chargée par le Gouvernement De Haene II d'évaluer le partage des compétences et la cohérence des domaines de compétence en vue d'une plus grande homogénéité.

¹⁵ Il s'agit de la proposition de révision de l'article 41 de la Constitution, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1. Elle est complétée par deux propositions VERREYCKEN qui doivent en être rapprochées : une proposition de

ler et retour entre le Sénat et la Chambre¹⁶, le temps - tout de même - d'une réunion de concertation entre les commissions compétentes du Sénat et de la Chambre¹⁷, durant les travaux de la Chambre. Cette dernière a amendé de manière substantielle le texte transmis. Quant au Sénat, en deuxième lecture, il a préféré exhausser le souhait formulé par la Chambre de voter le texte amendé comme tel, sans plus le modifier, afin de gagner du temps¹⁸. Les jeux étaient donc faits une fois le texte retourné par la Chambre.

7. *Une initiative anversoise, pour un problème anversois.* L'initiative parlementaire - c'est cela qui est important - est avant tout une initiative flamande¹⁹. A l'instar des précédentes²⁰, il s'agit même d'une proposition anversoise, déposée par des parlementaires anversois, et concernant un

problème anversois.

Le problème d'Anvers est évoqué de manière récurrente dans les propositions²¹ ou dans les travaux préparatoires²². Même si, en définitive, l'O.T.I. est susceptible d'être adopté par d'autres villes du pays²³. La ville de Gand, en particulier, a expressément été mentionnée comme présentant les mêmes difficultés qu'à Anvers, et que l'on veut aussi résoudre²⁴ en recourant à l'O.T.I. Un membre de la Chambre a néanmoins reproché la mise en place d'un système juridique complexe "pour des organes dont on ignore ce qu'ils seront sauf pour Anvers"²⁵. La proposition a même été faite au Sénat de commencer par une loi spécifique pour Anvers, qui aurait l'avantage de cerner les problèmes de près dans leurs dimensions réelles, à partir de l'expérience déjà acquise des conseils de quartier actuels²⁶. Voire de défusionner la ville d'Anvers

révision de l'article 162 de la Constitution, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-50/1, et une proposition de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de permettre la création de conseils de quartier, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-51/1.

¹⁶ Ce qui commande une lecture des documents parlementaires dans l'ordre suivant : Sénat 1-185/1 à 5 - Chambre 572/1 à 6 - Sénat 1-185/6 à 11. Trois séries de séances plénières peuvent également être consultées dans les annales parlementaires : Sénat 8 et 9 mai 1996, n° 1-43 et 1-44 - Chambre 22 et 23 janvier 1997 - Sénat 27 février 1997, n° 1-94 et 1-95.

¹⁷ Il s'agit de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat et de la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre.

¹⁸ M. CALUWÉ (C.V.P.), rapporteur au Sénat, n'a pas hésité à faire état de l'accord passé à ce sujet. Lors de la discussion en séance plénière, il a ouvertement annoncé qu'une majorité semblait prête à répondre aux souhaits formulés par la Chambre dans ce sens : *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94.

¹⁹ Il résulte même des discussions en séance publique du Sénat des 8 et 9 mai 1996 que la question n'a pas passionné les parlementaires francophones. Le P.S.C. et le P.S. ont voté le texte, mais ne l'ont pas commenté. Quant au P.R.L.-F.D.F., il a formellement joué son rôle d'opposition, comme évoqué un peu plus bas (*Ann. parl.*, Sénat, n° 1-43 et 1-44). En revanche, il ne l'a pas fait à la Chambre où aucun parti francophone n'a demandé la parole en séance publique du 22 janvier 1997. Le même rôle a néanmoins été repris au Sénat en deuxième lecture, principalement sur base des mêmes arguments (*Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94 et 1-95). Outre cette formation, seul le P.S.C. a cette fois souhaité commenter le texte dans la personne de Mme MILQUET.

²⁰ A l'exception de la proposition DESMARETS qui est la seule, d'ailleurs, à ne pas faire directement référence à Anvers.

²¹ Voy. en particulier la proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 2 : la ville d'Anvers est "la première visée" par la proposition.

²² De telle manière qu'il est impossible (et inutile) d'en organiser la recension. Cependant, l'objectif précis a véritablement été consacré lorsque la critique s'est faite trop forte à la Chambre et que les enjeux communautaires ont refait surface. En effet, il a pu sembler paradoxal - voire même dangereux - de régler un cas spécifique à partir d'une disposition générale. Ce à quoi il a été répondu : "C'est uniquement pour des motifs tenant à la généralité des dispositions constitutionnelles que la proposition de révision est rédigée en termes généraux. Dans les faits, aucune volonté ne s'est manifestée quant à son application éventuelle à d'autres communes" (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 8). Selon le rapporteur, en effet, un tel problème ne se pose pas dans le sud du pays. *Add.* Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 4 : "une disposition constitutionnelle doit avoir une portée générale et ne peut être conçue sur mesure pour répondre aux besoins d'une entité spécifique".

²³ Ainsi, l'enjeu dépasse Anvers d'une certaine manière. Voy. *infra*, B et III, B, n° 31.

²⁴ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 10.

²⁵ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3.

²⁶ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6.

d'en revoir les limites, au lieu de créer un niveau de pouvoir supplémentaire aux frais du contribuable²⁷.

Un véritable lobby anversoïse²⁸ est par ailleurs perceptible à la source même de la révision, lobby sans lequel celle-ci ne serait vraisemblablement pas encore bouclée à l'heure actuelle, ou ne pourrait plus l'être de par sa connotation communautaire²⁹.

Ceci étant, à partir de ce constat, les lectures politiques du nouvel article peuvent être très différentes d'une personne à l'autre. Pour le Vlaams Blok, par exemple, le fait qu'une disposition de la Constitution soit en quelque sorte consacrée à régler la situation d'Anvers, rend la Constitution toute entière un peu plus flamande³⁰. Et d'y voir un commencement.

8. *L'expérience anversoïse*. Le souci de régler la situation d'Anvers ne vient pas de nulle part. Anvers a déjà fait l'expérience de conseils de district depuis la fusion (1982 en ce qui la concerne). Elle l'a fait à partir de ses anciennes communes, sous la forme déconcentrée tolérée par l'article 127 de la nouvelle loi communale³¹. A partir de cette structure, une culture du débat politique intracommunal a été suscitée et a déjà fait ses preuves, mais apparemment sans grande légitimité, le domaine légal de l'état civil ayant été largement dépassé. Aussi le monde politique local est-il unanime pour demander qu'une avancée supplémentaire soit réalisée, consistant pour l'essentiel dans l'octroi aux districts d'un pouvoir de décision à part entière³².

²⁷ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 8; M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 6; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 3; M. DESMEDT et M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94 et 1-95 (une "nouvelle curiosité institutionnelle").

²⁸ A cet égard, la contribution de W. LAMBRECHTS est précieuse car elle retrace surtout les rétroactes de la révision, le texte étant seulement transmis à la Chambre des représentants au moment où l'auteur a déposé la plume (in *Liber* ..., *op. cit.*, 1997, pp. 555 à 564).

²⁹ Voy. *infra*. En séances publiques du Sénat du 8 et 9 mai 1996, le P.R.L.-F.D.F. s'était déjà opposé à la révision par l'intermédiaire de M. DESMEDT et M. FORET, soucieux d'éviter un premier pas vers la régionalisation des règles organiques liées aux communes, et de mettre ainsi le doigt dans un engrenage que cette formation politique ne souhaite pas (*Ann. parl.*, n° 1-43 et 1-44). *Bis repetitum* en séances du 27 février 1997 (*Ann. parl.*, Sénat, n° 1-94 et 1-95) : "non par volonté centralisatrice ou par réflexe unitariste mais parce que nous ne voyons pas en quoi cette régionalisation améliorerait la gestion des provinces et communes (ce qui est tout de même merveilleux) et que, par ailleurs, elle risque de rendre encore plus précaire le sort des gestionnaires de communes à statut linguistique spécial" (alors qu'il est prévu que la régionalisation serait limitée à due concurrence) (M. DESMEDT, n° 1-94, *adr. aménagements de la rédaction*).

³⁰ M. VERREYCKEN (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43 : les besoins d'une ville flamande étant rencontrés, "De Grondwet wordt dus een beetje Vlaamser en een ietsje minder Belgisch. Alle begin is moeilijk, maar misschien is deze eerste stap een aanwijzing van de richting. Mogelijk gaan we naar een situatie waarbij de Gronwet van dit land, dat nooit het vaderland van de Vlamingen wilde zijn, een heel klein beetje rekening wil houden met de verzuchtingen van de meerderheid der bewoners, zijnde de Vlamingen". Sans oublier qu'Anvers ne sera plus l'affaire de "Bruxelles", mais bien des anversoïses. Après son passage à la Chambre, une limite de chiffre - un nombre minimum d'habitants en-dessous duquel une commune ne peut pas établir des O.T.I. - a été insérée dans l'article, et ramenée de 250.000 à 100.000 habitants, offrant ainsi la possibilité à d'autres villes - notamment francophones - d'en "bénéficier". Ce qui a valu la déception de M. LOWIE (Vl. Bl.) : la Constitution en redevient plus belge, un peu moins flamande (*Ann. parl.*, Chambre, 23 janvier 1997).

³¹ Voy. W. LAMBRECHTS, in *Liber* ..., *op. cit.*, 1997, pp. 557 et 558. Il s'agit de la seule reconnaissance officielle des "conseils de quartier" antérieure à l'article 41 de la Constitution, et ils sont en principe limités dans ce cadre à un pouvoir consultatif. *Add. R. MAES*, "L'administration des grandes agglomérations. Les grandes agglomérations et les réformes institutionnelles et administratives en Belgique", *A.P.T.*, 1983, p. 136; C. VIGNERON-ZWETKOFF, "L'administration des grandes agglomérations belges", *A.P.T.*, 1983, pp. 145 à 147, l'auteur faisant également état d'une expérience liégeoise des conseils de quartier.

³² Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 2 : "Le conseil communal anversoïse a adopté un règlement créant des conseils de district, mais ceux-ci ne possèdent qu'une compétence consultative. Cette expérience a démontré à suffisance la nécessité d'une telle forme de déconcentration politique au sein d'une grande agglomération comme Anvers. Elle mérite à présent qu'on la dote d'une base juridique solide, de manière à permettre également l'institution d'organes disposant d'un pouvoir de décision à part entière". M. ERDMAN, *Exposé introductif*, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, pp. 3 et 4 : "Dans chacune des communes fusionnées qui constituent actuellement la grande entité d'Anvers, l'on a créé des conseils de district consultatifs dans ce cadre-là. Ils ont été créés sur une base volontaire, ont un pouvoir consultatif et leur composition reflète la

Tout en s'accordant à refuser de voir une "solution de pacotille"³³ dans les districts actuels.

9. *La situation concrète*. De manière générale, l'on peut regretter que les difficultés rencontrées à Anvers n'aient pas été mieux décrites durant les travaux, alors qu'il s'agit précisément de leur trouver une solution. Seules des données chiffrées ont parfois été avancées, dont il faut au demeurant reconnaître l'éloquence : un demi-million d'administrés³⁴; 55 conseillers communaux pour 450.000 habitants (comparé à l'agglomération bruxelloise qui compte, pour le double d'habitants, 19 bourgmestres, une centaine d'échevins et environ 600 conseillers)³⁵; 55 conseillers communaux et 12 échevins pour 460.000 habitants, soit environ 1 conseiller par 8.000 habitants et 1 échevin pour 40.000 habitants³⁶; 1 mandataire politique pour 3.957 habitants, alors que dans une commune moyenne comme celle de Morselt, cette proportion est de 1 pour 600³⁷; 456.000 habitants et 10 districts (aux compétences d'un conseil de culture ou

de sport) pour 227.000 habitants à Gand, mais sans district, et 950.000 habitants dans les 19 communes bruxelloises³⁸. Le problème anversoïse est de la sorte résumé à une question de sous-représentation de la population au sein du Conseil communal. Mais est-ce bien là l'enjeu fondamental ? Telle est du moins l'explication principale donnée à la révision.

En termes de gestion, cette sous-représentation est décrite de la sorte par l'ancien bourgmestre H. B. COOLS, description qui fait l'unanimité :

"Het gefusioneerde Antwerpen is wat het kleine betreft te groot en wat het grote aangaat te klein. Het objectief blijft dus het openen van een groots-tedelijke visie, het gemeenschappelijk behartigen van bovengemeentelijke taken, door de rechtstreekse dienstverlening aan de bevolking zo gedecentraliseerd mogelijk te verzorgen. Enerzijds is er dus behoefte aan wat we gewestvorming rond de steden zouden kunnen noemen, anderzijds bestaat de nood aan gedecentraliseerde besluitvorming"³⁹.

composition politique du conseil communal; à l'origine, ils ne disposaient pas de moyens financiers, mais ils ont obtenu par la suite un certain budget qui leur permet de soutenir financièrement certaines activités". Un membre va plus loin lors des discussions, pour tenter d'accélérer la réforme : "les conseils de district existant à Anvers exercent déjà des compétences qui ne reposent sur aucun fondement légal et on leur octroie des moyens financiers pour qu'ils puissent développer leur propre politique. Certains membres des "bureaux" de ces conseils agissent comme des "échevins". La sécurité juridique est donc loin d'être assurée" (Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 8). Pour plus d'informations encore : M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43; M. LOWIE (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

³³ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 10.

³⁴ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 10.

³⁵ Chiffres avancés par M. CALUWÉ, *Ann. parl.*, Sénat, séance du 9 mai 1996, n° 1-44, en réponse à l'explication de vote donnée auparavant par M. FORET au nom du P.R.L.-F.D.F., pour qui les citoyens ne sont pas demandeurs des organes intracommunaux, mais bien "les politiques qui réfléchissent déjà à la répartition des nouveaux mandats à pourvoir".

³⁶ M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43. L'auteur compare également la situation à Bruxelles où coexistent 19 communes, l'agglomération et la région et sont élus 8 ministres régionaux, 80 conseillers régionaux, 19 bourgmestres, plus de 100 échevins et plus de 600 conseillers communaux. Soit, pour M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 : 800 mandataires en tout, ou 1 par 1.200 habitants, ce qui est comparable à une commune de 35.000 habitants, selon les chiffres avancés ci-dessous.

³⁷ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5.

³⁸ M. LOWIE (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997. Le député propose un savant calcul, mais peu lisible et trop long pour être relaté concernant la représentation à Anvers, Gand et Bruxelles. Il est néanmoins très parlant. M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.) le conforte de la sorte : 1 conseiller pour 8.000 habitants alors qu'une commune de 7.000 h. en a 1 pour 412, de 30.000 presque 1 pour 1.000, de 100.000 1 pour 2.000; 1 échevin pour 40.000 comparé resp. à 1 pour 1.750, 4.286 et 11.000. Ainsi, une commune de 30.000 habitants a proportionnellement une représentation double en échevins comparé à celle en conseillers à Anvers. A noter que d'autres données auraient pu être très intéressantes, telles les superficies concernées ou même l'importance des portefeuilles en jeu au niveau échevinal dont certains, dans une ville comme Anvers, doivent s'apparenter à de véritables portefeuilles ministériels.

³⁹ Texte dactylographié, janvier 1993, cité par W. LAMBRECHTS, in *Liber* ..., *op. cit.*, 1997, p. 556 et par M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43.

10. *L'origine précise (et plus générale) de la situation : la fusion des communes.* Une telle sous-représentation n'a d'égal qu'à Anvers⁴⁰. Pourtant, sur le plan idéologique, la fusion des communes, survenue au milieu des années septante, est largement montrée du doigt comme ayant conduit à creuser partout - notamment à Anvers - un fossé plus généralisé entre les citoyens et les responsables politiques, comme ayant distancé l'administré du niveau de pouvoir pourtant censé en être le plus proche. Aussi les O.T.I., surtout dans les premières versions proposées - en moyenne les conseils de district ou de quartier - sont-ils généralement présentés, à nouveau de manière récurrente, comme un palliatif plus général à la fusion des communes, le souci sur ce point dépassant clairement le cas d'Anvers.

L'idée est d'ailleurs avancée pour la première fois simultanément à la fusion. La première proposition renseignée, qui date du 7 mai 1975, est introduite dans ses développements de la manière suivante : "La restructuration, actuellement en cours, des communes belges donnera sous peu naissance à des entités importantes qui s'étendront parfois sur un vaste territoire. Cette évolution est nécessaire si l'on veut assurer à nos communes les moyens d'action qui leur manquent trop souvent. Elle présente cependant le danger de voir le pouvoir s'éloigner de la population et celui, non moins grand, de voir

celle-ci se désintéresser d'une action sur laquelle elle n'a plus qu'une influence lointaine. C'est pour-quoi, il paraît nécessaire de créer, à l'intérieur des communes, des organismes à travers lesquels pourrait s'exprimer la personnalité des quartiers dans les villes, des villages dans les communes rurales"⁴¹.

Depuis lors, toutes les propositions et les travaux parlementaires font écho d'un profond "déficit démocratique" consécutif à la fusion et à la taille des communes^{42, 43}, auquel on souhaite remédier. Il est vrai que l'idée fait partie de celles qui, dans une société démocratique, ne peuvent légitimement pas être critiquées. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que le texte finalement adopté s'écarte considérablement de cet objectif, en particulier parce qu'il interdit de créer un O.T.I. aux conseils des communes dont la population est inférieure à 100.000 habitants ... ce qui réduit tout de même le débat à quelques grandes villes. La proposition initiale, quant à elle, ne contenait pas cette limitation.

11. *Un palliatif à la défusion.* Il faut encore signaler, avant de focaliser l'attention sur l'intérêt de la révision "outre-Anvers", que la défusion a été évoquée dans les discussions comme n'étant pas la solution pour Anvers⁴⁴ - ni ailleurs⁴⁵ -, sauf à convenir de l'érection d'une région urbaine⁴⁶. Les O.T.I. sont en quelque sorte le "pendant contraire"

⁴⁰ En effet, il sera donné de constater au n° 31 que la ville d'Anvers comportait 449.745 habitants en 1998, soit le double de population comparé à la seconde ville du pays. Or, la loi communale plafonne le nombre d'échevins à 10 unités à partir de 200.001 habitants, et ne prévoit que 55 conseillers communaux à partir de 300.001 habitants, alors que de 200.001 à 300.000 habitants, le nombre de conseillers est déjà situé entre 51 et 53. Par ailleurs, Bruxelles est clairement une ville à part parmi les grandes villes. Il est donc logique de ne pas y trouver les mêmes difficultés qu'à Anvers. Les chiffres cités au n° 9 indiquent que les institutions y ont été gonflées à un point tel que l'on peut parler aujourd'hui d'une véritable "inflation démocratique", voire comparer les 19 communes à des O.T.I. dont la commune de référence serait la région.

⁴¹ Proposition DESMARETS et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1974-1975, n° 538/1, p. 1.

⁴² Voy. en particulier les développements de la proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, pp. 1 et 2 (p. 1 : "distance excessive entre les administrés et leurs mandataires, perception insuffisante des besoins de la population locale, transmission malaisée des informations aux habitants et manque de participation démocratique"). *Add.* M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 3; proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 2; M. VERREYCKEN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 2 (une réponse à l'idée de défusion) et Discussion générale, p. 10. A la Chambre : Premier ministre, Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 2. *Add.* proposition de loi VAN PEEL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 639/1, p. 2 : l'objectif initial de la fusion ne peut plus être atteint dans les grandes villes.

⁴³ Plus généralement, la création de structures administratives intracomunales est renseignée par R. MAES comme la conséquence, dans la plupart des cas en droit comparé, de l'agrandissement du territoire communal, engendré par les diverses réformes communales (*op. cit.*, 1985, p. 259).

⁴⁴ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9 : du moins pour une série de matières telles le port ou les services d'incendie, d'autres solutions devant être trouvées dans les matières pour lesquelles l'entité est trop importante compte tenu de la distance (environ 25 km) et de la différence sociale entre le centre d'Anvers et certaines anciennes communes des polders qui font maintenant partie d'Anvers. *Add.* p. 10.

ou inverse de ce qu'à l'époque on a tenté de faire avec les agglomérations, dont on sait qu'à Anvers elle n'a jamais dépassé le stade du papier car, précisément, on lui a préféré la fusion⁴⁷.

Cependant, il ne s'agit avec les O.T.I. ni de défusionner ni de permettre des changements de majorité. C'est ce qu'a voulu éviter le constituant, semble-t-il, en ne confiant pas directement au conseil communal - sans garanties et conditions - le pouvoir de créer des O.T.I. ⁴⁸, et en donnant un rôle déterminant aux régions. Mais sans laisser non plus la porte ouverte à une défusion déguisée⁴⁹ des communes⁵⁰ avec la complexité des régions, ce que devrait permettre de réaliser les limites prévues à l'organisation des O.T.I., analysées plus loin (III).

B. Du "sur mesure" au "prêt-à-porter" ?

12. *La crainte d'une nouvelle mode.* Si de manière avouée Anvers est directement à l'origine de la révision commentée, il ne faut pas sous-estimer, à plus long terme, la portée éventuelle que peut avoir le nouveau texte sur d'autres villes du pays.

Certes, la question comporte une bonne part de mystère⁵¹. Pour rappel, un membre soulignait, à cet égard, que l'on ignore ce que les O.T.I. seront, sauf pour Anvers⁵². Il s'interrogeait en l'occurrence sur la nécessité de régler un problème précis au travers d'une disposition constitutionnelle qui pourra s'appliquer à l'ensemble des communes. C'est qu'au Sénat, en première lecture, le texte ne prévoyait aucune limite de taille pour la création d'O.T.I. L'on pouvait craindre, en conséquence, une "profonde mutation rendue possible dans la vie des communes"⁵³. Ce qui explique, en définitive, la limite de chiffre imposée par la Chambre, dont on soulignera plus loin les enjeux concrets.

Pour l'heure, il convient de souligner la possibilité évoquée de procéder à l'instar d'autres constitutions européennes, prévoyant un statut spécial pour certaines entités déterminées⁵⁴. La proposition VERREYCKEN s'étonnait d'ailleurs que la Constitution ne contienne aucune disposition particulière concernant la ville en tant qu'entité, contrairement à ce que l'on trouve dans les pays voisins⁵⁵, "et nous savons quelles en sont les consé-

⁴⁵ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 2 : "Plutôt que de remettre en question l'opération de fusion, nous optons pour une forme de décentralisation territoriale à l'intérieur des grandes villes". *Idem doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2. Comp. proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 3. *Add.* Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 11; les propos déjà relatés du bourgmestre H. B. COOLS.

⁴⁶ M. BORGION, *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 (een stadsgewest).

⁴⁷ L'agglomération n'a été appliquée que pour Bruxelles. Pour le Premier ministre, le système des conseils de district se situe en définitive entre celui de l'agglomération et celui de la fusion pure : Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5. A noter que seul le problème de la décentralisation au sein des grandes villes reçoit une "tentative de solution" par le biais des O.T.I., un certain désintérêt persistant avec la crise économique, depuis les fusions de communes, pour d'autres réformes de l'organisation de la décentralisation territoriale. Rapp. R. MAES, *op. cit.*, A.P.T., 1983, p. 140.

⁴⁸ M. ERDMAN (S.P.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43.

⁴⁹ A noter sur ce point que l'article 7 de la Constitution réserve à la loi, ou à une disposition prise en vertu d'elle, le soin de changer ou rectifier les limites des communes. Non seulement l'article 7 n'est pas ouvert à révision, de manière telle qu'il n'est pas permis au législateur d'habiliter les régions à procéder à une défusion. Mais surtout les organes intracomunales ne sont pas destinés à permettre une défusion déguisée en vidant les communes fusionnées de leur substance, comme il sera encore affirmé *infra*.

⁵⁰ Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3.

⁵¹ Mais sans que l'enjeu réel soit à ce point difficile à identifier que l'on puisse parler d'un O.T.N.I. ...

⁵² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3. *Add.* Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 8.

⁵³ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43.

⁵⁴ Voy. not. M. NIHOUL, "La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux : les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne", *M.C.*, 1993, pp. 8 à 21; M. NIHOUL (Canada, Allemagne, Espagne, analyse comparative), M. REGOUT (Etats-Unis) et E. von STRENG (Suisse), *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*, Faculté de droit de Namur, 1994, 4 vol. (dir. E. CEREXHE).

⁵⁵ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 1. Pas même une "loi sur la ville" : M. VERREYCKEN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 3.

quences⁵⁶, outre l'échec de l'agglomération. Bref, sur ce point, il semble que l'on affiche le souci réel d'une démarche plus générale, visant à trouver une solution plus globale aux grandes villes, et ne réservant en quelque sorte à Anvers "que" le rôle de "ville pilote". Même s'il est indubitable, en l'occurrence, que sans Anvers un texte n'aurait jamais vu le jour aussi vite.

13. *La hantise d'une embrouille communautaire*. Comme l'a relevé un membre, si dans l'immédiat seule la ville d'Anvers est visée, "l'ouverture d'une possibilité de législation en la matière va ouvrir des appétits nouveaux et poser des questions dans toutes les communes du Royaume"⁵⁷. "Pour certains, il ne fait pas de doute que tout nouveau niveau de pouvoir sera bon à prendre"⁵⁸.

Or, qui dit appétit nouveau, dit appétit communautaire dans l'inconscient collectif belge, au moins dans celui des politiques. De sorte que l'éventuel enjeu communautaire n'a pas manqué d'être souligné en ce qui concerne Bruxelles et les communes périphériques⁵⁹. Ledit enjeu a d'ailleurs justifié l'inscription de garanties dans la Constitution à la Chambre, dont en particulier la mention expresse d'une limite à la création d'O.T.I. selon un nombre minimum d'habitants⁶⁰.

Il faut dire que les propos tenus n'ont pas toujours été rassurants. Le rapporteur de la Commission de la Chambre a par exemple regretté que

l'amendement concerné ait été situé dans un contexte communautaire plutôt que social. A son estime, - en tant que bruxellois flamand -, on pourrait tempérer quelque peu les ardeurs des partisans de la grande fusion de Bruxelles en y appliquant la nouvelle réglementation⁶¹.

Bref, en tout état de cause, l'O.T.I. constitue à l'avenir une donnée (une contrainte) supplémentaire à prendre en compte dans toute réforme territoriale liée aux communes.

II. Le contexte : la réforme de l'État (passée ou à venir ?)

14. *Le paradoxe d'une "réformette"*. La révision de l'article 41 de la Constitution intervient dans un contexte particulier qu'il est difficile d'éluder. Celui d'une réforme fédérale à peine "achevée" qu'une nouvelle réforme consistante est sérieusement envisagée au nord du pays et que restent en chantier (fermé) une série de mesures destinées à achever (au sens propre !) la structure fédérale⁶².

A cet égard, le principe même de la révision commentée prête le flanc à la critique. L'on ne saurait en effet taire le paradoxe qu'il y a à réviser l'article 41 de la Constitution, pilier de l'organisation locale dans la Constitution, alors que le monde politique ignore depuis les accords de la Saint-Michel les engagements pris concernant la réfor-

me fédérale des pouvoirs locaux, c'est-à-dire la fédéralisation ou la régionalisation pourtant programmée, à quelques exceptions près, des règles organiques communales et provinciales, et au minimum la création d'un groupe de travail chargé de préparer la réforme⁶³.

L'on peut au demeurant déduire de la présente révision qu'en fin de compte une majorité adéquate n'est pas si difficile à trouver autour d'un objectif précis⁶⁴. N'était-ce pas l'occasion de régionaliser ou défédéraliser (au sens propre) la matière dans les limites convenues⁶⁵ ? Ou alors de préparer une réforme plus ambitieuse du monde local ? La manière "choisie" de procéder confirme le prétexte déjà évoqué de la révision (le cas anversoïse). Faut-il rappeler que l'accord sur la réforme fédérale des pouvoirs locaux (Saint-Michel) est antérieur à l'entente relative à l'article 41 de la Constitution (déclaration gouvernementale de 1995 précitée) ?

15. *Le réalisme du climat communautaire*. Aujourd'hui, néanmoins, on peut considérer que la réforme envisagée par les accords de la Saint-Michel fait les frais du climat communautaire explosif qui a précédé les élections du 13 juin. Pourtant, la réforme paraît globalement cohérente des deux côtés de la frontière linguistique. Mais elle est gelée pour des raisons principalement stratégiques. Ce qui en son temps a (déjà) valu de la part du Premier ministre en personne cette boutade à l'oc-

casation de la révision de l'article 41 : "Au niveau politique, il semble toutefois pour l'instant, que du côté francophone, le problème de la décentralisation soit plutôt considéré comme une affaire flamande"⁶⁶. Le signal politique de régionaliser les lois communales et provinciales - dont il fait écho au même endroit - doit donc être interprété comme venant uniquement du Nord du pays ... et adressé, forcément, aux politiciens du Sud.

Le Rapport sur l'évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales, fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat, permet de donner un avant-goût de la difficulté des débats à mener pour une telle régionalisation⁶⁷. Celle-ci ne devrait toutefois pas faire l'objet d'une révision lors de la prochaine législature constituante, car elle n'est pas reprise dans la déclaration de révision de la Constitution que les chambres ont adoptée ces 29 et 30 avril 1999 et que le Roi a signée le 4 mai : les articles 41 et 162 de la Constitution, principalement, n'ont pas été ouverts à révision⁶⁸. Le C.V.P. considérant, sur ce point, que les francophones sont revenus sur leur parole pourtant formellement donnée lors des accords déjà évoqués de la Saint-Michel.

16. *Le lien entre la révision et la réforme*. En dépit du paradoxe relevé, les auteurs de la révision commentée n'ont pas hésité à s'inscrire, en ce qui concerne le fond du projet⁶⁹, dans le prolongement

⁵⁶ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9.

⁵⁷ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6, alors que le projet ne contenait pas encore de chiffre limite.

⁵⁸ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43, alors que le projet ne contenait pas encore de chiffre limite.

⁵⁹ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43, alors que le projet ne contenait pas encore de chiffre limite.

⁶⁰ Amendement n° 1, justification, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2. Y compris pour éviter des problèmes à Fourons, avec d'autres garanties comme l'initiative communale et l'élection directe. A noter que dans le passé, la proposition de loi DE BEUL et crts exceptait déjà les dix-neuf communes de Bruxelles-Capitale aussi longtemps qu'une solution communautaire définitive n'est pas consacrée par la loi (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1, p. 6, art. 22), le Conseil d'État ayant demandé à ce sujet l'invocation d'un motif admissible en droit justifiant le traitement différencié (n° 146/3, p. 8). Dans les deux autres "régions", l'entérinement du conseil régional était (déjà) requis pour l'application de la loi, mais critiqué par le Conseil d'État compte tenu du prescrit constitutionnel réservant au législateur (à l'époque) national le soin de régler l'organisation des communes (voy. *infra*, n° 23).

⁶¹ Discussion des amendements, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 13.

⁶² En ce qui concerne les communes et les provinces : *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Entre régionalisation et charte européenne de l'autonomie locale* (actes de colloque), Bruxelles, Bruylant, 1997. Add. J. CLEMENT, "Naar een sluipende regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving ?", *T. Gem.*, 1996, pp. 237 à 246; A. COENEN, "A l'avant-veille de la régionalisation du droit communal", *Mouv. comm.*, 1999, pp. 93 à 114; P. DE BRUYCKER et D. YERNAULT, "Pour la révision de l'article 162 de la Constitution relatif aux communes et provinces", in "Quelle déclaration de révision de la Constitution ?", *R.B.D.C.*, 1999, n° spécial, pp. 89 à 95.

⁶³ Dans ce sens : M. NIHOUL, "Autonomie communale et réforme de l'État : la situation en Belgique à la lumière du droit comparé", in *L'avenir ...*, 1997, p. 11, note 1 et p. 23, note 24. Le même paradoxe existe concernant la récente réforme des provinces qui n'a toutefois pas exigé, quant à elle, une révision constitutionnelle. De la sorte, l'on inverse toutefois la logique du bon sens. Si l'on peut se permettre la comparaison, en 1831, l'on n'a pas commencé par voter les lois communales et provinciales pour ensuite adopter l'ancien article 108 de la Constitution. Les constituants ont d'abord voté l'article 108 de la Constitution en confiant au nouveau législateur ordinaire la diligence d'adopter les lois précitées et en prenant soin d'ajouter une disposition transitoire maintenant en vigueur les règles de la Loi fondamentale y afférentes (Rapport RAIKEM du 5 février 1831 in I. VAN OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, Bruxelles, 1864, p. 680).

⁶⁴ La révision de l'article 41 de la Constitution a elle aussi eu des relents communautaires concernant les communes périphériques et la fixation d'un nombre d'habitants suffisamment important pour ne pas les concerner. Cela n'a pas empêché de naître une majorité politique suffisante pour réviser la Constitution. Même s'il faut évidemment reconnaître le caractère limité des problèmes soulevés.

⁶⁵ Ceci pour éviter une série de problèmes communautaires évidents déjà "rencontrés" par les accords de la Saint-Michel. A l'époque, déjà, elles ont permis de désamorcer en grande partie le volet communautaire des débats, désormais devenu quasi incontournable à tout propos.

⁶⁶ Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4.

⁶⁷ *Doc. parl.*, Sénat, s.o. 1998-1999, n° 1-1333/1, avec ce constat que la demande émanant du ministère de la Communauté flamande est plus radicale que celle du gouvernement wallon.

⁶⁸ *Mon.*, 5 mai 1999, p. 15.368.

⁶⁹ Voir plus, selon les termes d'un membre de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat : la proposition discutée franchirait "insidieusement une première étape sur la voie de la régionalisation de la loi communale qui

des accords de la Saint Michel⁷⁰. Certes, comme il sera indiqué, la problématique a été située au niveau des régions. Le paradoxe subsiste néanmoins.

Selon le Premier ministre, les auteurs ont d'ailleurs voulu *distinguer* la problématique intra-communale de celle de la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale⁷¹. Pour des raisons techniques, semble-t-il. Il fallait éviter de toucher à l'article 162 de la Constitution. Car sa modification eût été susceptible d'empêcher la régionalisation des deux lois⁷² qu'à l'époque on croyait encore possible sous la présente législature.

La méthode utilisée par le Constituant incarne sans doute le lien le plus étroit entre la révision de l'article 41 de la Constitution et la réforme fédérale. Car si l'on a pas touché à l'article 162 de la Constitution, on s'est inspiré de sa formulation pour partager les compétences à propos d'une "matière" désormais qualifiée d' "intra-communa-

le". Le tout dans un texte dont la complexité à la fois dénoncée⁷³ et reconnue⁷⁴, est apparue nécessaire dans la logique institutionnelle avide (à raison) de garanties.

17. Une révision (théoriquement) considérable. Si l'objet de la révision semble limité, son importance n'en est pas moins considérable car la démocratie locale, en Belgique, participe d'une très vigoureuse tradition. En Belgique, "les institutions communales tiennent de la constitution et (...) de nos traditions nationales, un pouvoir plus étendu et plus indépendant que presque partout ailleurs"⁷⁵, déclarait M. le proc. gén. M. LECLERCQ en 1870.

Les travaux préparatoires de la Constitution sont plus éloquentes encore. Le rapport Raikem établit que le Congrès national a cru "qu'il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : le pouvoir provincial et le pouvoir communal"⁷⁶. La Cour de cassation⁷⁷ et la Cour d'arbitrage⁷⁸ ont

conservé la même image. Mais il faut reconnaître que celle-ci a été mise à mal par la réforme fédérale de l'Etat.

Le pouvoir communal est d'abord principalement devenu un enjeu d'influence, une compétence "matérielle". Le législateur spécial a commencé par considérer les communes et les provinces expressément comme des "pouvoirs subordonnés"⁷⁹. La dernière révision constitutionnelle a ensuite été l'occasion de les reléguer au dernier chapitre (VIII) du titre III consacré aux "Pouvoirs"⁸⁰.

Il est somme toute révélateur que dans l'Etat fédéral belge, ni la Constitution ni les lois spéciales n'attribuent réellement une compétence propre aux communes et aux provinces⁸¹. Pas même se-

lon des critères formels - par exemple calqués sur le principe de subsidiarité - assortis d'un recours pour contrôle devant la Cour d'arbitrage⁸². Seule une formule vague et relative évoque l'existence d'intérêts exclusivement communaux et provinciaux⁸³. Or, précisément, cette formule figure au sein de la Constitution, dans la disposition qui a fait l'objet de la révision commentée : l'article 41 de la Constitution.

III. Le texte : la création d'O.T.I.

A. Première analyse, plus descriptive

18. Le (nouveau) dispositif. La modification ap-

l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique. Bruxelles, Lamertin, Paris, Rivière, 1920, p. 76). C'est sans prendre en compte les éclaircissements apportés à ce propos par un membre du Congrès (qui a fait partie de la section centrale nommée pour l'examen du projet de constitution), *Dans quels cas l'autorité judiciaire peut-elle arrêter les excès de pouvoirs de la puissance exécutive ?*, Bruxelles, Remy, 1834, p. 11. Pour ce membre, le rapport de la section centrale aurait pu être plus exact sur les discussions liées aux pouvoirs constitutionnels dans l'Etat au moment d'examiner le titre concerné. Au terme de celles-ci, il est apparu que les trois pouvoirs de l'ancienne école sont moins des pouvoirs que des branches d'un pouvoir unique, le pouvoir souverain, résidant originellement dans la nation et exercé par délégation. Pour éviter le danger lié au changement des dénominations généralement reçues, l'on conserva néanmoins celles de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, en prenant soin de placer en tête du titre que tous les pouvoirs ne sont que des émanations du pouvoir national de la nation et d'éviter une énumération imitative des pouvoirs. A l'instar des publicistes modernes de tous les pays, l'on a ajouté à cette espèce de trinité politique plusieurs autres pouvoirs, tels que le pouvoir municipal ou communal, le pouvoir électif, etc. Ces pouvoirs ne méritent pas plus cette dénomination que les trois pouvoirs de l'ancienne école, mais ils sont comme ces derniers des délégations du pouvoir national.

⁷⁷ Cass., 4 février 1889, *Pas.*, 1889, I, 110 : "sous le contrôle de l'autorité supérieure dans les cas prévus par la loi et suivant le mode qu'elle détermine, le pouvoir communal est autonome et indépendant".

⁷⁸ C.A., arrêt n° 13/91, 28 mai 1991, *Rec.*, p. 134, point 4.B.2. : "pouvoirs indépendants".

⁷⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 6, § 1er, VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. Rem. à cet égard R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 9 : "qualifier les administrations décentralisées "d'administrations subordonnées" est en fait une négation de la décentralisation; une telle expression est inadéquate" car les administrations concernées détiennent une autonomie organique et un pouvoir de décision spécifique qui excluent l'intervention d'une autorité hiérarchique. L'expression se rapporte de toute évidence à la subordination dans hiérarchie des normes et des intérêts, voire à une certaine dépendance financière.

⁸⁰ Il semble bien que ce soit la subordination des provinces et communes à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions qui ait indirectement guidé le Constituant à retenir un tel ordre de présentation des Pouvoirs. Voy. sur ce point H. SIMONART, "La coordination de la Constitution belge", *R.B.D.C.*, 1995, p. 140.

⁸¹ A l'exception de l'Etat civil, mais pour un motif radicalement étranger à l'autonomie communale.

⁸² Rem. que le principe de ce contrôle est mentionné par le Gouvernement wallon dans sa lettre du 18 mars 1998 destinée à faire connaître son point de vue concernant la régionalisation des règles organiques communales et provinciales (Rapport sur l'évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles du Sénat, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1998-1999, n° 1-1333/1).

⁸³ Sur la question des compétences locales, voy. not. D. DÉOM et G. de KERCHOVE, "L'intérêt communal", *Ann. dr. Louvain*, 1980, pp. 147 à 205; J.-M. FAVRESSE, "Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu ?", *A.P.T.*, 1984, pp. 15 à 62; Y. LEJEUNE, "La gestion des intérêts généraux par les communes", *A.P.T.*, 1986, pp. 126 à 150; A. COENEN, "L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal, *Mouv. comm.*, 1992, pp. 24 à 37, 81 à 90 et 140 à 151. *Add. L'autonomie communale. Communes et Région : quel partenariat pour le XXI^e siècle ?* (actes de colloque), Namur, U.V.C.W., 1999, colloque dont les conclusions de L.-M. BATAILLE et le savoureux compte-rendu de J. BOUVIER sont publiés in *Mouv. comm.*, 1999, resp. pp. 88 à 92 et 157 à 163. *Add.* aussi P. DE HERT, "De contourner van de federalisering en intercommunalisering van gemeentelijke belangen", *C.D.P.K.*, 1997, pp. 526 à 559 concernant l'intérêt communal malmené vers le haut comme vers le bas.

avait pourtant été remise à plus tard" (discussions suivant le Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 185/3, p. 8). D'où le titre choisi par J. CLEMENT pour son article précité, *T. Gem.*, 1996, pp. 237 à 246 et la réaction du P.R.L.-F.D.F déjà mentionnée plus haut, note 29. En réalité, les deux questions sont liées, mais suffisamment distinctes que pour éviter cet amalgame. Car il s'agit de deux institutions différentes. S'il faut situer la première étape de la régionalisation en ce qui concerne directement le statut des communes et provinces (et les autres institutions locales), elle se situe plutôt en 1980 (voy. M. NIHOUL, "La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993", *Mouv. comm.*, 1994, pp. 67 à 76; "L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui régissent les pouvoirs locaux", *R.R.D.*, 1994, pp. 137 à 141. De plus, le rôle joué par les régions en ce qui concerne les O.T.I. est fortement limité, et il est expliqué par la nécessité d'examiner le problème "dans le cadre de la répartition actuelle des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional. Ce sont en effet les régions qui exercent la tutelle administrative sur les communes" (M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4). *Add.* discussion générale, p. 5, idr (italiques de la rédaction) : "l'autonomie des régions est une chose reconnue, ce qui est normal dans la situation actuelle". Rem. finalement que la première proposition ERDMAN (1993) ne prévoyait pas la régionalisation de la matière en devenir. Et que Mme MILQUET a été très claire sur ce point : la révision "ne peut en aucune manière être interprétée comme une première étape vers la régionalisation de la loi communale" (*Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94).

⁷⁰ Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 2.

⁷¹ *Ibidem*, p. 3.

⁷² *Ibidem*, p. 3. Voy. les commentaires *infra*, n° 24.

⁷³ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 5 concernant la proposition de M. ERDMAN, celle de M. VERREYCKEN ayant en revanche été qualifiée de trop sommaire; M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43; M. DESMEDT et M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, resp. séances du 8 et 9 mai 1996, n° 1-43 (et même confuse) et 1-44 (et manque de clarté du texte). A la Chambre : Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, pp. 4 et 5; M. DELATHOUWER, rapporteur (S.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

⁷⁴ M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4 : une réglementation "lourde" mais qui tient compte de toutes les objections possibles; Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3 (et p. 4) : elle provient du fait que les auteurs ont essayé de répondre à certaines questions et ont voulu éviter plusieurs problèmes.

⁷⁵ M. le proc. gén. M. LECLERCQ, discours à l'audience solennelle de rentrée du 15 octobre 1870, *Pas.*, 1871, p. XII.

⁷⁶ L. van OVERLOOP, *Exposé des motifs de la Constitution par un docteur en droit*, 1864, p. 355; HUYTTENS, *Discussions du Congrès national*, 1844, T. IV, pp. 68 et s. Le quatrième pouvoir a rapidement perdu la considération des publicistes, notamment chez L. WODON pour qui la reconnaissance d'un pouvoir local, distinct des trois autres pouvoirs de la théorie classique, cadre assez mal avec cette théorie (L. WODON, *Le contrôle juridictionnel de*

portée consiste dans l'adjonction de plusieurs alinéas à l'article 41 de la Constitution. Il y en a trois. La disposition constitutionnelle est donc seulement complétée. Auparavant, l'article 41 comportait un seul alinéa. Il devient l'alinéa premier. Son contenu demeure inchangé :

"Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution".

Le deuxième alinéa de l'article 41 complété de la Constitution réserve d'abord à la loi fédérale le soin d'établir ce que l'on peut qualifier les "règles organiques" des O.T.I. Il s'agit de définir les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection desdits organes. Une "loi (organique) intracommunale" a de la sorte vu le jour récemment⁸⁴. La finalité des nouveaux organes est d'emblée précisée : ils peuvent régler des matières d'intérêt communal.

La création comme telle des O.T.I. relève de l'initiative du conseil communal. Tel est l'objet du troisième alinéa qui réserve toutefois cette possibilité aux seules communes comptant plus de 100.000 habitants. La faculté y est également établie de transférer aux régions les conditions et le mode suivant lesquels les organes peuvent être créés. Une condition - qui est une garantie de démocratie - est expressément imposée par la Constitution à cet égard : l'élection directe des membres de ces organes.

Le décret ou l'ordonnance en question doivent être adoptés à une majorité des deux tiers des suffrages émis, à condition que la majorité des membres du Conseil concerné se trouve réunie. C'est ce que prévoit désormais le quatrième alinéa de l'article 41. A l'avenir, deux décrets et une ordonnance

ce intracommunales devraient ainsi voir le jour. Une loi spéciale s'est en effet déjà chargée, dans l'intervalle, d'investir les parlements fédérés de cette nouvelle mission. Et deux décrets flamands, un spécial et un ordinaire, ont déjà vu le jour⁸⁵.

19. *L'article.* Il n'est pas inutile de reproduire les dispositions du nouvel article 41 de la Constitution (alinéas 2 à 4) afin de bien fixer les idées.

"La loi définit les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des O.T.I. pouvant régler des matières d'intérêt communal.

Ces O.T.I. sont créés dans les communes de plus de 100.000 habitants à l'initiative de leur conseil communal. Leurs membres sont élus directement. En exécution d'une loi adoptée à la majorité définie à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les autres conditions et le mode suivant lesquels de tels O.T.I. peuvent être créés.

Ce décret ou la règle visée à l'article 134 ne peuvent être adoptés qu'à la majorité des deux tiers des suffrages émis, à la condition que la majorité des membres du Conseil concerné se trouve réunie".

20. *La méthode.* Dans son ensemble, le dispositif est relativement classique. L'actuelle répartition des compétences concernant le statut des pouvoirs locaux est scrupuleusement respectée. Elle procède d'une "cascade normative"⁸⁶ bien connue : Constitution, loi spéciale, loi, décret ou ordonnance spécial et décret ou ordonnance⁸⁷. Le texte est certes complexe. Tout le monde s'accorde à le reconnaître. Mais il serait de la sorte conforme à la "logique constitutionnelle"⁸⁸, le reflet du système mis en place par la Constitution⁸⁹. Il s'agit d'une régionalisation programmée⁹⁰ par la Constitution.

⁸⁴ Voy. *infra*, n° 38.

⁸⁵ Voy. *infra*, n° 38.

⁸⁶ La méthode n'est pas propre aux compétences régionales mais elle est incontournable les concernant. Comme l'indique le Premier ministre dans son exposé introductif, "étant donné qu'à la différence des communautés, les compétences des régions se trouvent définies dans la loi spéciale, une cascade normative a dû être élaborée : Constitution, loi, loi spéciale et décret. Cette cascade donne une certaine complexité au projet mais est conforme à la logique constitutionnelle" (Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3).

⁸⁷ En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale. A ce dernier stade, il faut effectivement distinguer le décret ou l'ordonnance spécial du décret ou de l'ordonnance ordinaire. Un membre a remarqué "qu'aux différentes normes citées par le premier ministre, viendra sans doute encore s'ajouter un décret ordinaire pour régler les problèmes restant à résoudre" (discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3). Tel est déjà le cas en Flandre, comme il vient d'être évoqué.

⁸⁸ Selon les termes utilisés par le Premier ministre, cités *supra*, note 86.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 4.

⁹⁰ J. CLEMENT, *op. cit.*, T. Gem., 1996, p. 241, n° 10.

21. *La source du système.* Si on prend la peine de comparer le texte de l'article 41 de la Constitution avec le texte initial de la proposition ERDMAN et crts, l'on constate que seuls deux éléments divergent, mais le premier est de taille. Dans les deux cas, il s'agit d'un ajout apporté par la Chambre au nouvel alinéa trois.

Le premier complément représente tout de même deux phrases et trois conditions : la création à l'initiative du conseil communal (auteur); uniquement dans les communes de plus de 100.000 habitants (taille); l'élection directe des membres (élection). Le principe⁹¹ de la limite liée à la taille de la commune et formulée en nombre d'habitants, provient vraisemblablement de la proposition VERREYCKEN, également prise en compte par la commission sénatoriale. Mais il a été inséré par la Chambre, à l'instar des deux autres éléments, à la suite d'un amendement déposé d'emblée par M. MICHEL, avant même le rapport⁹², afin d'obtenir des garanties.

Le deuxième ajout est un mot. Au lieu de permettre l'attribution au décret et à l'ordonnance du règlement des conditions et du mode suivant lesquels les O.T.I. peuvent être créés, le texte de l'article 41 stipule expressément qu'il s'agit des autres conditions ... Aucune justification n'est donnée à cet ajout qui procède - il faut le mentionner - de l'amendement déposé par M. MICHEL mais qui - il faut le reconnaître - est passé inaperçu. Sa portée est analysée ci-dessous⁹³.

B. Seconde analyse, plus critique

22. *La richesse des travaux.* Au terme des pro-

positions et des travaux parlementaires, on peut considérer que toutes les possibilités (ou presque) ont été envisagées pour permettre la création des O.T.I. Elles permettent de mieux comprendre les choix réalisés par les représentants de la Nation, même s'ils ne sont pas exempts de toute critique au sujet de ce qu'il est permis d'appeler le "régime constitutionnel"⁹⁴ des O.T.I.

23. *La nécessité d'un cadre (et d'une révision) constitutionnel(s).* Dans le contexte communautaire que l'on connaît, la question a été posée de savoir si la révision de la Constitution était nécessaire pour permettre l'organisation d'O.T.I., ou s'il n'était pas possible d'obtenir le résultat souhaité par une modification de la loi communale⁹⁵, voire même par une législation spécifique pour Anvers, législation qui aurait pu, après évaluation, être intégrée dans la loi communale⁹⁶.

La révision de l'article 41 de la Constitution est là pour témoigner de la réponse finalement donnée à cette question. La nécessité d'une révision constitutionnelle rencontre plusieurs arguments.

D'abord, les O.T.I. consistent dans une "forme de décentralisation territoriale au sein des communes"⁹⁷, car l'organe intracommunal est appelé à exercer un pouvoir de décision à part entière, comme il a déjà été mentionné à propos d'Anvers. Autrement dit, l'O.T.I. est une nouvelle collectivité politique constituée au moyen d'une élection directe, sur une base territoriale correspondant à une population déterminée⁹⁸. Aussi le cadre constitutionnel antérieur devait-il impérativement faire l'objet d'une révision⁹⁹.

⁹¹ Les discussions liées au nombre finalement retenu sont relatées plus loin, n° 31.

⁹² Amendement n° 1, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2.

⁹³ Voy. n° 25.

⁹⁴ Par distinction avec leur régime légal, le tout formant, bien entendu, le "régime juridique" des O.T.I., expression réservée au régime légal par F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 113, n° 102.

⁹⁵ La plupart des anciennes propositions étaient des propositions de loi, mais n'attribuaient pas toujours un réel pouvoir de décision au nouvel organe envisagé.

⁹⁶ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 4. Comp. R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 18 : l'auteur soutient que "le législateur" peut jeter les bases d'une décentralisation intracommunale, tout en précisant cependant p. 9 que la "décentralisation territoriale se différencie de la décentralisation fonctionnelle notamment dans ce qu'elle trouve son fondement dans la Constitution et non dans des législations particulières (autre l'élection et le caractère territorial).

⁹⁷ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 2; proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2 : il s'agit de permettre "au conseil communal de créer des organes intracommunaux chargés d'exercer certaines missions et compétences communales dans des proportions territoriales de la commune".

⁹⁸ Comp. R. MAES, *op. cit.*, 1985, pp. 18 et 259; F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

En effet, tous les pouvoirs émanent de la Nation. L'article 33 de la Constitution invite expressément la Constitution à établir la manière de les exercer. Mais surtout, le pouvoir de décision attribué consiste en l'occurrence dans "des matières d'intérêt communal". Or, l'article 41 de la Constitution réserve explicitement aux conseils communaux le règlement des intérêts exclusivement communaux. Et au terme du deuxième alinéa de l'article 162 de la Constitution, auquel l'article 41 renvoie notamment, le législateur doit respecter le principe selon lequel le conseil communal a compétence pour tout ce qui est d'intérêt communal. Permettre que des matières d'intérêt communal soient réglées par un organe intracommunal nouveau requerrait donc une révision de la Constitution⁹⁹. Il est erroné de prétendre que l'on eût pu obtenir le même résultat en procédant comme avec les C.P.A.S., sans toucher à la Constitution¹⁰¹. La nature de l'intérêt concerné l'en empêchait formellement. Pour utiliser des catégories classiques, l'O.T.I. n'est pas un organe déconcentré. Il participe clairement d'une décentralisation intracommunale ou de second degré¹⁰². Ensuite, l'argument est lié au précédent, une révision de la Constitution était nécessaire parce que l'O.T.I. est un organe élu. Le principe même de l'élection doit être inscrit dans la Constitution¹⁰³.

En réalité, il ne s'agit pas d'une exigence constitutionnelle. Sauf si l'on voulait donner au principe de l'élection directe une garantie d'ordre constitutionnel. De manière générale, on peut écrire que le souci d'obtenir des garanties constitutionnelles est omniprésent dans les propositions et les travaux parlementaires.

Finalement, un membre a rappelé que le Conseil d'État a déjà souligné par le passé qu'il fallait d'abord réviser la Constitution avant de rendre possible la création d'O.T.I.¹⁰⁴ Par cet avis, la section de législation du Conseil d'État avait précisément considéré comme étant inadmissible sur le plan constitutionnel de conférer un pouvoir de décision aux conseils de quartier, alors que la Constitution confie au seul conseil communal le pouvoir de régler les affaires d'intérêt communal¹⁰⁵. "Il est généralement admis que le pouvoir attribué par la Constitution ne peut faire l'objet d'une délégation que pour des mesures d'intérêt secondaire". Le fait que les conseils de quartier ne disposeront de ces compétences que lorsque le conseil communal les leur aura attribuées, n'est pas de nature à écarter cette objection d'ordre constitutionnel, comme il sera pourtant soutenu plus tard¹⁰⁶. Ni même la réduction du pouvoir de décision à un avis impératif.

Une explication supplémentaire à la nécessité d'une révision de la Constitution peut encore être déduite de la "légisprudence" du Conseil d'État. De l'avis de la Haute juridiction administrative, en effet, subordonner l'application d'une loi portée en vertu de l'article 162 de la Constitution à l'approbation des conseils régionaux revient à porter atteinte à la compétence exclusive du législateur national. *A fortiori*, la possibilité de transférer même partiellement la compétence organique aux régions nécessitait-elle une révision de la Constitution.

24. *Le choix résigné entre les articles 41 et 162 de la Constitution.* La question est venue plusieurs fois sur le tapis de savoir s'il fallait introduire les nouvelles dispositions constitutionnelles dans l'article 41 ou dans l'article 162 de la Constitution, voire dans les deux dispositions.

Selon les propositions ERDMAN et crts, en effet, "D'un point de vue strict, un tel ajout nécessiterait une modification de l'article 162, deuxième alinéa"¹⁰⁷. Cependant, les auteurs ont finalement

considéré comme étant suffisant de réviser l'article 41, la révision emportant implicitement révision, selon eux, de l'article 162¹⁰⁸.

Quant à la proposition VERREYCKEN, elle proposait l'insertion de mentions dans l'article 162 de la Constitution¹⁰⁹, un 1^{er} bis, en particulier, établissant la possibilité de créer des conseils de quartier dans les communes de plus de 250.000 habitants.

Plusieurs éléments expliquent que le choix ait été porté sur l'article 41. En dépit du fait que les premiers stigmates de la régionalisation en matière locale figurent à l'article 162 de la Constitution (la tutelle administrative et les associations de communes) ! Et qu'il aurait été plus simple d'étendre la portée de l'actuel alinéa 3 de l'article, par lequel on a déjà autorisé la régionalisation de la tutelle¹¹⁰.

D'abord, l'orientation a été prise au départ pour des raisons très pratiques. L'article 162 de la Constitution n'avait pas été soumis à révision au cours de la législature précédente ...

Le problème ne se posait toutefois plus au moment de mettre l'ouvrage sur le métier¹¹¹. Ce qui

qu'il ne peut être permis à plusieurs O.T.I. de délibérer en commun, et ce par analogie avec l'article 162 de la Constitution : *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/2, p. 2. L'objectif était d'éviter de créer un contre-pouvoir redoutable aux conseils communaux et aux collèges des bourgmestres et échevins. L'amendement a été retiré au motif surprenant que la disposition aurait plutôt sa place dans la loi (Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, pp. 13 et 14). Mais il a bien été rappelé avant le premier vote au Sénat que "het is geenszins de bedoeling van districtsraden gemeenschappelijk actie te laten voeren" (M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43). A noter aussi, à l'inverse, qu'une proposition VERREYCKEN visait à insérer dans l'article 162 de la Constitution un 4^{er} bis prévoyant notamment que les conseils de quartier peuvent organiser des délibérations en commun : *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-50/1. Ce qui laisserait supposer qu'à défaut d'une telle mention, cela leur serait interdit.

¹⁰⁷ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2; *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3. *Add. not. un membre*, Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6.

¹⁰⁸ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, pp. 2 et 3; *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3 : "La technique juridique de la modification implicite d'une disposition constitutionnelle par une autre a déjà été appliquée dans le passé; qui plus est, dans certains cas, la modification implicite d'une disposition constitutionnelle a été réalisée par une loi adoptée à une majorité spéciale". Il est même donné de lire dans l'exposé introductif du Rapport au Sénat qu'à défaut de pouvoir réviser l'article 162 de la Constitution, "le principe de l'élection directe des membres des conseils de quartier n'aurait pu être considéré que comme inscrit implicitement à l'article 162 non soumis à révision" : M. ERDMAN, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4, idr ! Il y va manifestement d'un abus de langage - et même d'une erreur en droit -, également trouvé à la Chambre, sous une autre forme. Ainsi, selon un membre de la Commission du Sénat, lorsque l'article 162 de la Constitution sera révisé, toute la procédure mise en place par la loi et la loi spéciale serait implicitement modifiée (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 10). Y compris lorsque l'article 41 de la Constitution sera révisé, selon un autre membre : la loi serait remplacée par le décret ! De révision implicite en révision implicite ...

¹⁰⁹ Il ne s'agit pas comme telle de la proposition VERREYCKEN prise en compte par la commission sénatoriale, mais d'une proposition de révision de l'article 162 de la Constitution qui lui est "rapprochée", y compris dans la numérotation (*doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-50/1, p. 2).

¹¹⁰ Comp. en ce qui concerne les règles organiques des communes et des provinces : DE BRUYCKER et D. YERNAULT, *op. cit.*, R.B.D.C., 1999, n° spécial, p. 91, le transfert effectif de compétence restant l'oeuvre du législateur spécial.

¹¹¹ Dans ce sens : M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4.

⁹⁹ A l'époque, les constituants de 1921 et 1970 avaient déjà estimé nécessaire que la Constitution autorise explicitement les provinces et les communes, d'abord, les agglomérations et les fédérations, ensuite, à s'associer. Voy. le rapport (conf.) du pr. auditeur G. BOLAND préc. C.E., Agglomération bruxelloise, n° 19.088, 22 juin 1978, A.P.T., 1978-1979, p. 154.

¹⁰⁰ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2; *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, pp. 2 et 3.

¹⁰¹ L'opinion a pourtant été émise par M. BORGINON (V.U.) en séance plénière - soit quasi au stade terminal de l'ensemble des travaux, la proposition ne devant plus transiter que par le Sénat dont elle émanait - *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

¹⁰² Cela étant, toute autre est la question de savoir si des compétences peuvent être octroyées "en déconcentration" à un organe décentralisé territorialement.

¹⁰³ Dans ce sens : M. ERDMAN, Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6, alors que la proposition de l'auteur ne prévoyait pas l'élection directe des membres des O.T.I.

¹⁰⁴ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 7. Il s'agit d'un avis donné le 20 janvier 1983 sur une proposition de loi (DE BEUL) portant création de conseils de quartier et qui tentait précisément d'éviter de toucher à la Constitution. Voy. *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1982-1983, n° 146/3, pp. 1 et 2.

¹⁰⁵ Cette position a été contestée par M. BOUTMANS (Agalev), pour qui le constituant n'aurait pas voulu interdire la décentralisation intracommunale, mais aurait seulement voulu donner un statut constitutionnel aux conseils communaux, et inscrire la décentralisation et l'autonomie communale dans la Constitution : *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43. Le sénateur reconnaît toutefois qu'on peut difficilement s'écarter de l'avis dont question.

¹⁰⁶ Dans la première proposition ERDMAN, en effet, il est considéré - vraisemblablement à l'instar de ce que l'article 162 de la Constitution dispose en ce qui concerne les associations de communes - que le nouvel alinéa - la proposition n'en prévoyait qu'un - "ne porte pas atteinte à l'autonomie communale. C'est qu'il dit explicitement que les conseils communaux peuvent instituer des O.T.I., mais il ne leur en fait pas l'obligation" (proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 3). A noter, puisque l'occasion en est donnée, qu'un amendement n° 2 à la proposition ERDMAN et crts postulait également que le texte soit complété par la mention expresse

n'a pas empêché de proposer une révision progressive, consistant dans la révision immédiate de l'article 41 pour en tirer les conséquences ultérieurement en ce qui concerne l'article 162.

En effet, les auteurs de la proposition ERDMAN ont décidé de ne pas toucher au texte de l'article 162 pour éviter que l'on ne puisse plus y apporter d'autres modifications au cours de la session actuelle¹¹². Ce n'est pas que, comme un membre a estimé, l'article 162 de la Constitution ne puisse être modifié qu'en vue de la régionalisation de la loi communale et de la loi provinciale¹¹³. L'opinion inverse a largement reçu écho : le constituant n'est pas lié par les intentions du préconstituant qui a déclaré un article donné de la Constitution soumis à révision¹¹⁴. Par contre, paraît plus sérieuse l'ob-

jection selon laquelle un article soumis à révision ne pourrait en faire l'objet qu'une seule fois par législature constituante. Elle a été confirmée tant par la Chambre, le Sénat que par la doctrine¹¹⁵. La décision a donc été prise de ne pas risquer d'entamer une révision ultérieure et plus globale de l'article 162 de la Constitution¹¹⁷. Et de prôner (avec une étonnante conviction et un acharnement surprenant) une révision implicite de l'article 162 de la Constitution, vivement critiquée - on s'en doute - par l'opposition libérale francophone¹¹⁸.

L'avenir¹¹⁹ devait enseigner qu'il eût pu être procédé directement à une révision au besoin cumulée des articles 41 et 162 de la Constitution¹²⁰.

Cela étant, on peut s'interroger sur la réalité d'une révision implicite dès lors qu'un certain

L'auteur de l'une des propositions considère à nouveau que la déclaration de révision de l'article 162 vise non seulement la régionalisation de la loi provinciale et de la loi communale, mais aussi (parmi "d'autres points") à permettre la création de conseils de quartiers. La déclaration est muette sur ce(s) dernier(s) point(s) au regard de l'article 162, et entièrement en ce qui concerne l'article 41. *Add.* pp. 3 et 7, ainsi que la proposition initiale.

¹¹² M. ERDMAN, Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 7; M. le Premier ministre, Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4.

¹¹³ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 8.

¹¹⁴ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9.

¹¹⁵ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4. Sont cités à ce propos M. VAN DER HULST et A. VANDER STICHELE, "Is de herzieningsbevoegdheid van de Grondwetgever beperkt?", *T.B.P.*, 1991, pp. 514 à 523. A noter qu'un intervenant a contesté cette manière de voir et donc de procéder, car à son estime l'explication donnée à cette position consiste dans le fait que l'électeur, d'une certaine manière consulté sur la déclaration de révision, n'a pas été informé des modifications ultérieures. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce, non pas parce que les deux articles ont été soumis à révision comme il le soutient, ce qui revient à poser une question différente, celle de la révision implicite, mais parce que les deux révisions poursuivent des objectifs différents et peuvent donc être clairement distinguées.

¹¹⁶ Mais pas par la seconde révision de l'article 41 de la Constitution durant la même législature, comme évoqué à la note 1 ! Certes, le référendum est une matière bien distincte de l'organisation locale. Mais la différence entre l'organisation d'O.T.I. et la régionalisation des règles organiques communales et provinciales ne permettait-elle pas d'aboutir alors au même résultat ?

¹¹⁷ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, pp. 10 et 11; M. le Premier ministre, Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4. *Add.* M. COVELIERS, (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43; Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 2.

¹¹⁸ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43 : "une véritable dérive institutionnelle motivée par de pures raisons d'opportunisme politique", consistant dans l'effacement du droit devant de telles considérations. *Add.* Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 3. A la Chambre, un membre s'est étonné de ce que l'on s'autorise d'une révision implicite alors que l'on soutient de manière unanime qu'une disposition constitutionnelle ne peut faire l'objet d'une révision qu'une seule fois durant une législature constituante : Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 185/8, p. 3.

¹¹⁹ Annoncé dès le 20 février 1997 : il semble qu'il ne faille plus compter sur cette régionalisation au cours de la législature actuelle (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 2). Et confirmé par Mme MILQUET (P.S.C.) le 27 février 1997 (*Ann. parl.*, Sénat, n° 1-94).

¹²⁰ Un député avait bien compris ce qui se passerait par la suite. S'il pouvait admettre que le motif de la révision de l'article 41 réside dans l'intention de régionaliser la loi provinciale et la loi communale, il souhaitait avoir la certitude que cette révision n'hypothèque nullement celle de l'article 162 (en ce qui concerne les O.T.I.). Jusqu'à proposer de régler cette matière par décret et prévoir, dans l'attente de la révision de l'article 162, une disposition transitoire selon laquelle cette matière est réglée par la loi. Voy. Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4.

nombre de conditions ont été ajoutées au texte initial par la Chambre, et que parmi ces conditions figure précisément le principe de l'élection directe des membres des O.T.I., dont l'application "implicite" semblait poser problème. Certes, il peut toujours être regretté de ne pas avoir procédé de la manière jusqu'ici suivie par la Constitution : le principe à l'article 41, et les développements à l'article 162¹²¹. Et une difficulté pourrait encore résider dans le règlement autorisé de matières d'intérêt communal alors que l'article 41 de la Constitution ne vise que les intérêts exclusivement communaux, à la différence de l'article 162 qui aurait donc dû recevoir, en toute logique, la dérogation. Mais cela suppose qu'une différence réelle soit faite entre les deux types de compétences, ce que le renvoi rend peu probable, à défaut pour l'article 162 de la consacrer.

Il convient de rappeler que l'insertion de conditions directement à l'article 41 de la Constitution visait à obtenir "des garanties qui doivent (...) figurer dans la Constitution" afin d'"éviter des prolongements ultérieurs non souhaités, notamment dans les communes de la périphérie ou dans les Foursous"¹²².

L'on peut d'abord s'étonner du procédé suggéré

par une formation qui, au Sénat, avait dénoncé l'absence de révision de l'article 162 de la Constitution alors que l'article 41 de la Constitution y renvoyait expressément¹²³. Mais il faut reconnaître ensuite qu'il s'agissait du seul moyen de veiller à l'existence de ces garanties dans la Constitution¹²⁴ au moment où l'organisation d'O.T.I. serait autorisée par elle¹²⁵. La révision implicite est déjà difficile à défendre en soi. Alors que dire de l'application implicite des principes définis à l'article 162 de la Constitution¹²⁶ ? Les nouveaux alinéas de l'article 41 de la Constitution doivent être lus et compris indépendamment des autres dispositions relatives aux pouvoirs locaux. Quant à la promesse d'insérer les garanties au moment de réviser l'article 162 de la Constitution, elle aurait eu pour résultat de forcer (en les liant) à la régionalisation des règles organiques provinciales et communales¹²⁷.

L'on n'avait donc guère le choix. Et si l'on peut regretter qu'il eût été plus lisible de procéder comme le faisait la Constitution en matière communale et provinciale, il faut reconnaître que le texte final de l'article 41 de la Constitution ne réclame plus la révision de l'article 162 de la Constitution, puisqu'il comporte lui-même toutes les prescriptions voulues. En d'autres termes, le renvoi ne concer-

¹²¹ " (...) d'après les principes établis par la Constitution", stipule l'article 41 de la Constitution en opérant de la sorte un renvoi. L'article 162 de la Constitution vient ainsi préciser l'article 41. Dans ce sens : proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2; *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3.

¹²² Amendement n° 1, justification, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2.

¹²³ Comp. sur ce point les propos de M. ERDMAN (S.P.) et la réponse de M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94.

¹²⁴ Il restait tout de même le filtre de la loi spéciale. Il n'empêche que, pour l'auteur, la mention de ces éléments dans les développements de la proposition de révision ou dans le rapport ne constituait pas une garantie suffisante. "La Constitution ne peut se résumer à un catalogue d'institutions : elle représente également une protection des principes fondamentaux" (Amendement n° 1, justification, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2).

¹²⁵ Dans le cas inverse, l'on aurait été éventuellement amené à limiter *a posteriori* une compétence entre-temps devenue régionale, voire exercée à ce niveau. Et non comme l'a soutenu un membre de la Chambre : "par la révision de l'article 41, on met en place une réglementation qui lorsque l'article 162 sera révisé, relèvera de la compétence des régions. Le projet diminue dès lors l'autonomie des régions qui leur aurait été attribuée dans le cadre de l'article 162" (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5).

¹²⁶ S'il fallait encore en convaincre, une proposition VERREYCKEN prévoyait l'insertion à l'article 162 de la Constitution un 4^{bis} établissant notamment le principe de la publicité des conseils de quartier (proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-50/1). Ce qui laisse supposer qu'à défaut de mention expresse, le principe n'est (évidemment) pas établi. En dépit de l'évidence, l'idée est maintenue jusqu'au bout, alors même qu'elle est devenue inutile puisque le texte précise l'élection directe "dans l'intérêt de la sécurité juridique". Dans l'exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 2, on peut en effet lire de M. ERDMAN - se prévalant de la concertation entre commissions - que comme l'article 162 dispose notamment que les membres des conseils communaux sont élus directement, ce principe doit être considéré comme une précision constitutionnelle à propos de l'article 41 de la Constitution, le principe s'appliquant donc également aux membres des O.T.I. "Strictement parlant, cela constitue une révision implicite de l'article 162 de la Constitution" (idr) !

¹²⁷ Cela ne ressort pas comme tel des travaux préparatoires, mais l'entêtement des auteurs de la proposition, notamment concernant l'inscription différée du principe de l'élection directe, permet de le penser.

ne que la décentralisation de premier degré¹²⁸. Et si l'on voulait absolument réviser, ce serait alors - par souci formel - pour rétablir l'ancienne logique constitutionnelle. Pour transférer la majeure partie du dispositif de l'article 41 à l'article 162 de la Constitution.

Pour l'heure, il paraît en toute hypothèse difficile de soutenir qu'il y a révision implicite dès lors que l'on ne modifie pas un texte, et qu'on ne lui donne pas non plus une autre signification¹²⁹.

25. Le partage des compétences entre l'État et les régions. La nouvelle version de l'article 41 de la Constitution érige une cascade normative nécessaire pour la création des O.T.I. Il dessine ainsi un nouveau partage de compétences relatif à une nouvelle matière, la matière intracommunale.

D'abord, l'intervention du législateur fédéral est doublement requise, mais dans les deux cas selon un mode différent. Une loi spéciale doit habiliter¹³⁰ les régions¹³¹ à régler leur part des compétences. Et une loi ordinaire doit définir "les compétences, les règles de fonctionnement et le mode d'élection des O.T.I."

Ensuite, il appartient au législateur régional de régler "les conditions et le mode suivant lesquels de tels O.T.I. peuvent être créés". En bref : "les conditions et la procédure de création"¹³². Le lé-

gislateur régional doit adopter un décret (ou une ordonnance) spécial(e) à cet effet.

Une telle formulation des compétences n'est pas inconnue en matière locale. On la rencontre aussi en matière d'associations de communes, à l'article 162, alinéa 4 de la Constitution : "les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer". A noter toutefois une différence de taille¹³³ à l'article 41 de la Constitution. Les conditions et le mode se rapportent clairement à la création des O.T.I., ce qui limite considérablement le champ d'action considéré.

Contrairement à ce que les travaux préparatoires peuvent laisser penser et malgré le souhait exprimé par certains d'une compétence entièrement dévolue aux régions (à la Flandre)¹³⁴, la compétence des régions en la matière ne constitue donc pas la part du lion. La majeure partie des règles organiques relève en effet de la compétence fédérale. Il ne s'agit pas seulement des "grandes lignes"¹³⁵, à fixer dans une loi-cadre. En revanche, le rôle des régions est véritablement cantonné à la création des O.T.I., et encore dans la limite des principes déjà fixés dans la Constitution. Leur marge de manoeuvre est en outre limitée par une majorité spéciale. De telle manière que l'on peut parler d'une régionalisation véritablement "surprotégée"¹³⁶ en matière intracommunale.

¹²⁸ Voir même uniquement les intérêts *exclusivement* communaux, à les différencier des intérêts communaux, puisque les premiers figurent à l'alinéa premier de l'article 41 de la Constitution. Mais comment encore soutenir, dans ce cas, qu'il y a renvoi ?

¹²⁹ Comp. Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 4.

¹³⁰ Il faut remarquer à cet égard que le texte prévoit que le législateur régional "règle" et non "peut régler", ce qui semble traduire au moins implicitement une "obligation" (ce qui doit être) dans le chef du législateur spécial, en dépit de l'absence de sanction. Rem. au passage dans ce sens M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43 : een wet de bevoegdheid moet geven. On retrouve la même formulation à l'alinéa 4 de l'article 162 de la Constitution, en ce qui concerne les associations de communes ou de provinces, tandis que l'alinéa 3 du même article, en matière de tutelle administrative, stipule que son organisation et son exercice "peuvent être réglés" par les conseils de communauté ou de région.

¹³¹ Plus exactement "le décret ou la règle visée à l'article 134" de la Constitution. Mais il semble acquis que ce sont les régions. A noter à cet égard l'amendement déposé par MM. LALLEMAND et HOTYAT visant à supprimer la référence au décret dans l'article 41 de la Constitution, au bénéfice de la seule mention de la règle visée à l'article 134 de la Constitution, au motif que le décret est réservé par la Constitution aux normes législatives prises par les communautés. Il a finalement été retiré, au terme d'une longue discussion, pour éviter de modifier implicitement l'article 39 de la Constitution qui n'attribue pas directement des compétences matérielles - à distinguer d'une compétence financière - aux régions, mais requiert de passer par le biais d'une loi spéciale. Voy. Amendement n° 1, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/2, pp. 1 et 2, et discussion n° 1-185/3, pp. 11 à 13; M. le Premier ministre, Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5.

¹³² F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

¹³³ Comme entre les deux types d'entités considérées.

¹³⁴ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5.

¹³⁵ M. ERDMAN, Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 5 (impl.).

¹³⁶ Comp. en ce qui concerne la réforme fédérale programmée des communes et des provinces : J. CLEMENT, *op. cit.*, *T. Gem.*, 1996, p. 245, n° 18 et 19.

Malgré cela, et malgré le large "consensus" présenté comme ayant régné à son sujet¹³⁷, l'on a cru devoir justifier le rôle pourtant mineur joué par les régions à partir de la répartition actuelle des compétences entre les niveaux fédéral et régional, en particulier parce que ce sont déjà les régions qui exercent la tutelle administrative sur les communes¹³⁸. Dans la mesure indiquée, les conseils pourront différer de région à région¹³⁹.

Le verrou d'une majorité spéciale était déjà prévu dans la première proposition ERDMAN, avant même de penser à une régionalisation partielle. Il était proposé que les conditions de création, la composition et la compétence des O.T.I. devront être définies dans la nouvelle loi communale ou dans une loi spéciale¹⁴⁰. Il s'agit d'un "verrou (...)" pour ceux qui craignent une application trop poussée ou trop généralisée du principe en question¹⁴¹. Aujourd'hui d'un double verrou aux niveaux fédéral et régional, mais dans le premier cas uniquement pour permettre la régionalisation partielle.

Le second verrou a été vertement critiqué, comparé à la compétence exercée de manière ordinaire lorsqu'il s'agit d'organiser les autres pouvoirs locaux. Pour un membre de la commission du Sénat, il s'agit d'une atteinte injustifiée (et même anticipative sur la régionalisation de la matière) portée à l'autonomie des régions. A son estime, la régionalisation par la révision de l'article 162 de la Constitution devrait d'ailleurs déboucher sur la compétence du législateur régional ordinaire¹⁴². A condition aujourd'hui, en ce qui concerne les O.T.I., de réviser aussi l'article 41 de la Constitution.

Il reste à interpréter la portée de l'ajout, passé inaperçu mais tout de même effectué au parlement, de l'adjectif "autres" aux conditions à poser à la création d'O.T.I. par le législateur régional, au terme de l'alinéa trois de l'article 41 de la Constitu-

tion (et une fois la matière transférée).

Le mot n'est pas de nature à diminuer le risque de nouveaux conflits de compétences entre les législateurs fédéral et régional, d'ailleurs quasi incontournables lorsqu'il s'agit de partager des compétences. Au stade du projet transmis à la Chambre, sous l'ancienne formulation, de tels conflits avaient déjà été prédits par M. FORET¹⁴³ et J. CLEMENT¹⁴⁴.

Le mot facilite pourtant la lecture qui doit être faite du partage des compétences. En effet, des conditions sont posées à la création d'O.T.I. par l'article 41, alinéa 3 de la Constitution. Auparavant, l'alinéa 2 du même texte prévoit la définition par le législateur fédéral des compétences, des règles de fonctionnement et du mode d'élection desdits organes. Il ne s'agit pas comme tel de conditions posées à la création d'O.T.I. Ainsi, lorsque l'alinéa 3 en vient aux "autres conditions" suivant lesquelles des O.T.I. peuvent être créés, il résulte que le législateur régional spécial est le législateur pressenti pour établir de nouvelles conditions à ladite création. Ceci une fois la matière transférée, évidemment, ce qui est aujourd'hui le cas, il faut le rappeler.

Le parlement fédéral ne semble toutefois pas entièrement évincé sur le sujet. Le transfert de compétence à réaliser est en effet l'occasion pour lui d'ajouter au besoin une condition ou l'autre à la création des O.T.I. Mais il doit le faire par le biais d'une loi spéciale (exactement comme le législateur régional). Encore que la formule "les autres conditions" puisse être interprétée comme excluant cette éventualité.

Les discussions à la Chambre permettent d'entretenir le doute à ce sujet. Selon le rapporteur, en effet, lors de la réunion commune qui a eu lieu entre les commissions compétentes du Sénat et de la Chambre, il a été remarqué (de manière très

¹³⁷ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 13.

¹³⁸ M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4. L'argument des réels problèmes à affronter a été jusqu'à être invoqué par les partisans de la régionalisation. Voy. Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9 : la question n'est "pas de savoir si les propositions impliquent ou non une forme de régionalisation, mais si elles permettent de résoudre les problèmes posés".

¹³⁹ M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 5.

¹⁴⁰ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 3.

¹⁴¹ M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4.

¹⁴² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 10.

¹⁴³ M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 9 mai 1996, n° 1-44; remarque d'ailleurs à nouveau formulée in *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-95, une fois l'ajout voté en commission.

¹⁴⁴ J. CLEMENT, *op. cit.*, *T. Gem.*, 1996, p. 241, n° 10, note 17. Tout en soutenant, non sans contradiction, qu'il eût fallu permettre au législateur régional, à son estime, de dire son mot concernant les compétences des O.T.I.

confuse et même contradictoire dans les documents) que si la loi spéciale délègue des compétences aux régions, c'est sans pouvoir fixer des conditions quant à la création des O.T.I.; mais en même temps, il a été avancé que l'accord préalable des communes est un problème technique devant être inscrit soit dans la Constitution soit dans la loi spéciale¹⁴⁵. A l'époque, le principe constitutionnel de l'initiative du conseil communal n'était pas encore acquis, et le partage des compétences encore proposé dans sa première formulation, légèrement différente de celle figurant dans un amendement. Le terme "autres" ne constitue pas un argument en soi dans ce débat, puisqu'il a été subrepticement introduit par amendement avant toute discussion à la Chambre et sans aucune précision à son égard. Le problème reste donc entier.

En pratique, à suivre les indications parlementaires, la question se pose de savoir quelle différence il peut y avoir entre une condition posée à la création d'O.T.I. et un problème technique qui s'apparente franchement à une condition de création ... A l'heure où il est soutenu que de nombreux objectifs de nature constitutionnelle pourraient être atteints par le biais de lois spéciales, il ne paraît toutefois pas raisonnable de cantonner le législateur fédéral spécial à un rôle de pur exécutant. Cette dernière interprétation textuelle trouve un écho dans le texte, dès lors que c'est uniquement *en exécution d'une loi spéciale* que le législateur régional est appelé à établir d'autres conditions à la création d'O.T.I. ... Selon ce scénario, l'exécutant est le législateur régional, pas le fédéral.

A noter, pour finir, que l'adjectif "autres" permet d'éviter la considération selon laquelle le législateur régional pourrait, même à une majorité spéciale, modaliser les conditions de création déjà fixées par la Constitution.

26. Les matières d'intérêt communal : une décentralisation au second degré. Une autre question liée aux compétences touche à la nature des compétences transmissibles aux O.T.I. En effet, l'an-

cien article 41 de la Constitution concernait uniquement les intérêts exclusivement communaux, alors qu'aujourd'hui il mélange ceux-ci - dont il prévoit le règlement par les conseils communaux - à "des matières d'intérêt communal" que *peuvent*¹⁴⁶ régler les O.T.I., sous réserve pour le législateur fédéral d'avoir défini les compétences de ces organes.

Les travaux de la Chambre sont peu clairs à ce sujet. Un membre aurait fait observer que l'article 162 prévoit que la loi consacre l'application des principes de l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal (2°) et de la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales (3°). A son estime, le projet de révision de l'article 41 n'envisagerait donc que des matières d'intérêt communal, et non des matières qui sont décentralisées vers les communes¹⁴⁷ (qui seraient le cas échéant redécentralisées avec l'accord des communes).

Les réactions furent triples¹⁴⁸.

Selon un autre membre, il sera temps de s'en inquiéter lors de la révision de l'article 162.

Selon le Premier ministre, les auteurs ont toujours combiné les articles 41 et 162 (le premier renvoyant au demeurant au second), de telle manière que le terme "intérêt communal" pourrait également viser les matières décentralisées, mais une telle interprétation devrait être précisée.

Selon le rapporteur, en revanche, la signification du texte proposé n'aurait pas été que les matières décentralisées vers les communes puissent être décentralisées vers les conseils de district. C'est ce qui, au demeurant, serait ressorti de la réunion commune entre les commissions des deux chambres.

Il faut le déplorer, mais on ne trouve rien de plus consistant dans les travaux au sujet des compétences intracommunales. Si ce n'est l'affirmation par M. DELATHOUWER, rapporteur (S.P.), en séance plénière, selon laquelle il faut déduire des propos des auteurs sénateurs que les O.T.I. ne peuvent

faire l'objet d'une décentralisation par des organes supérieurs aux communes¹⁴⁹.

Or, sur ce dernier point, il va de soi qu'aucune interdiction n'est directement faite par l'article 41 de la Constitution qui, le cas échéant, aurait dû être libellé différemment. La formulation la plus évidente aurait par exemple été " (...) des O.T.I. ne pouvant régler que des matières d'intérêt communal".

Sans doute la méthode détournerait-elle quelque peu l'organe de la fonction première imaginée par ses auteurs. Mais la délégation d'autres matières en déconcentration ne devrait poser aucune difficulté, car elle ne nécessite aucune modification constitutionnelle, uniquement un texte de loi clair¹⁵⁰.

Une autre question se pose : faut-il qu'il s'agisse d'intérêts "spécifiques"¹⁵¹, c'est-à-dire ceux qui n'intéressent pas l'ensemble des habitants de la commune ? Il ne semble pas, même s'il serait évidemment plus naturel qu'il en soit ainsi. L'article 41 parle même au contraire de matières d'intérêt communal et non-intercommunal. L'O.T.I. n'est au demeurant pas une administration déconcentrée ni une commission consultative permanente établie en fonction d'un secteur déterminé d'activités. Néanmoins, toute l'ambiguïté de ces formules transparait à cet endroit¹⁵². Et la Constitution reste résolument muette à leur égard.

Que dire encore du flou artistique régnant au

sujet "des matières d'intérêt communal", si ce n'est insister sur ce qu'il transparait clairement des travaux que les parlementaires ne savaient pas eux-mêmes dans quoi ils s'engageaient.

Cela explique par exemple l'invitation faite au législateur par Mme MILQUET de fixer *très limitativement* les attributions des O.T.I. afin d'éviter que les conseils communaux ne soient vidés en pratique de leurs attributions au profit des conseils intracommunaux¹⁵³. Si certaines compétences, telles que l'état civil, peuvent éventuellement être confiées, il ne pourrait en être de même d'autres services comme la police et la sécurité, qui devraient rester du ressort du "conseil communal global". Il semble en toute hypothèse qu'une période transitoire sera nécessaire pour que la répartition des compétences trouve réellement ses marques.

Cela se confirme aussi dans la proposition VERREYCKEN qui s'abstenait d'évoquer les compétences des conseils de quartier (et même d'énumérer de manière détaillée les compétences desdits conseils dans la loi communale, afin de "ne pas ergoter quant aux conseils communaux"¹⁵⁴; elle avançait toutefois la notion d' "intérêts des quartiers" à l'article 41 de la Constitution¹⁵⁵.

La proposition ERDMAN n'était pas plus précise¹⁵⁶. En outre, l'auteur s'est limité à distinguer trois types de compétences lors de la discussion gé-

¹⁵⁰ L'argument déjà évoqué de l'investiture des C.P.A.S. sans révision constitutionnelle est susceptible d'accréditer cette thèse. Voy. M. BORGION (V.U.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997, et la critique de M. TANT (C.V.P.): il ne s'agit pas de remplacer les communes. L'optique est la complémentarité : M. SERVAIS VERHERSTRAE-TEN (C.V.P.).

¹⁵¹ F. DELPÉRIE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

¹⁵² Rem. sur ce point M. TANT (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 : "de louter lokale bevoegheden (...) werden nooit omschreven in algemene termen en gelukkig maar, anders zou men de grootst mogelijke aanslag plegen op de gemeentelijke autonomie. Immers, door de concrete invulling van de bevoegheden te preciseren, maakt men eigenlijk een einde aan de voor iedere gemeente aangepaste interpretatie van deze algemene bevoegheden".

¹⁵³ Mme MILQUET, *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94 : d'autant plus si la limite reste à 100.000 habitants.

¹⁵⁴ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-51/1, p. 1. "Un règlement, débattu et approuvé par le conseil communal concerné, sera perçu comme étant beaucoup plus efficace qu'une loi de tutelle". La nouvelle loi communale devrait par contre mentionner que les compétences des conseils de quartier leur sont attribuées par les conseils communaux, conjointement avec les moyens financiers nécessaires à cet effet.

¹⁵⁵ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 3.

¹⁵⁶ Les anciennes propositions étaient parfois plus précises, mais cantonnaient alors le nouvel organe à des missions secondaires, voire même consultatives. Comp. not. la proposition de loi DESMARETS *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1 : outre un rôle de consultation ou de proposition dans les matières relatives à leur "vie communautaire propre" ou qui "intéressent spécifiquement" l'entité (aménagement du territoire, protection de la nature, des sites, des bâtiments, logement, festivités, etc.), le seul pouvoir d'action reconnu concernait l'animation (non exclusive !) par l'organisation de fêtes, l'action commune de remise en état des sites ou de bâtiments avec l'assentiment des autorités concernées, etc.; la proposition de loi DE BEUL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1981-1982, n° 146/1 et 2 : un rôle consultatif passif et actif, avec toutefois "l'affectation de crédits attribués" et, une fois la proposition amendée, un avis parfois "impératif", c'est-à-dire liant le conseil communal.

¹⁴⁵ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1996-1997, n° 572/4, p. 9.

¹⁴⁶ S'ils en sont valablement investis ? On le présume, d'autant que le législateur fédéral doit (heureusement) d'abord intervenir. Par définition, l'article indéfini "des" n'apporte pas beaucoup d'éclaircissements.

¹⁴⁷ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1996-1997, n° 572/4, pp. 10 et 11.

¹⁴⁸ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1996-1997, n° 572/4, p. 11.

¹⁴⁹ M. DELATHOUWER, rapporteur (S.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 : "Na de discussie met de indianers uit de Senaat blijkt zeer duidelijk dat zij helemaal niet hebben geopteerd om ook de decentralisatie van hogere organen dan de gemeenten door te spelen naar de nieuw op te richten organen".

nérale, en renvoyant la balle au législateur pour leur examen et leur aménagement éventuel¹⁵⁷. D'abord, des compétences qui ne peuvent en aucun cas être scindées, à savoir celles qui concernent la police, la sécurité et les services d'incendie. Ensuite, des compétences qui sont d'ores et déjà caractérisées *de facto* par certaines formes de décentralisation (tel l'état civil) ou à propos desquelles l'on peut imaginer certaines formes de décentralisation (par exemple les travaux publics et la gestion des espaces verts). Finalement, des compétences qui se situent entre les deux groupes précités et qui doivent présenter un aspect de territorialité pour pouvoir entrer en ligne de compte. Ces compétences soulèvent surtout un problème en raison de la difficulté de les budgétiser dans le cadre de l'unicité de moyens financiers et du budget communal.

En dépit de l'incertitude, il reste une volonté claire, plusieurs fois formulée, mais qui dans ces conditions risque de demeurer un vœu pieux : au moment d'élaborer la loi sur les compétences et le fonctionnement des O.T.I., il conviendra de *bien distinguer les tâches respectives* afin d'éviter les incompréhensions ou les rivalités. Les O.T.I. doivent être constructifs¹⁵⁸ et complémentaires, non la source d'une nouvelle concurrence¹⁵⁹.

27. *Des garanties.* Sans ôter aux compétences le lot de garanties qu'elles comportent à travers l'équilibre du partage, la précision des formulations ou le mode imposé d'intervention, il reste, dans les nouveaux alinéas de l'article 41 de la Constitution, toute une série de garanties qu'il convient maintenant d'aborder. Elles sont au nombre de trois. Elles peuvent être regroupées, comme distinguées.

28. *Une structure optionnelle.* Alors que le texte de l'alinéa 3 semble d'abord prévoir la création généralisée d'O.T.I. (les O.T.I. "sont créés"), une lecture plus complète renseigne qu'il s'agit résolument d'une structure optionnelle¹⁶⁰ ou facultative, mais aussi limitée.

Une fois les textes d'application entrés en vigueur, l'initiative doit être prise par le conseil communal, à condition que la commune concernée comporte plus de 100.000 habitants (100.001). Le cas échéant, il doit être procédé à l'élection directe des membres des O.T.I.

29. *L'élection directe.* A l'opposé de l'élection directe, la proposition VERREYCKEN visait la composition du conseil de quartier "en fonction des rapports de force politique régnant au sein de la 'partie de ville' concernée" afin de lui permettre d'assumer des responsabilités en rendant compte indirectement de ses actes à l'électeur¹⁶¹. Quant à la deuxième proposition ERDMAN, elle prévoyait déjà l'élection directe des membres des nouveaux conseils, mais seulement au titre de conditions de création à établir par une loi spéciale ou un décret spécial¹⁶², à moins de considérer le principe de l'élection directe - de manière très douteuse - comme étant implicitement inscrit à l'article 162 de la Constitution¹⁶³.

Ce dernier point de vue a été maintenu lors des discussions - y compris au terme d'une réunion commune entre les commissions compétentes du Sénat et de la Chambre ! - et ce sans aucune mention prévue dans ce sens - il faut le préciser - à l'article 41 de la Constitution¹⁶⁴. Certes, une certaine perplexité a pu parfois transparaître¹⁶⁵. Mais fort

heureusement, l'on a exigé, du côté francophone, que des garanties plus consistantes soient directement et explicitement formulées.

Le raisonnement est en effet fallacieux (et pas seulement "extensif", comme l'a évoqué un député¹⁶⁶) de soutenir que le principe s'applique de manière implicite ou encore que l'article 41 de la Constitution renverrait sur ce point à l'article 162 après avoir institué les conseils communaux, provinciaux et les O.T.I., alors que le renvoi tel qu'il ressort du texte ne concerne manifestement que les conseils communaux et provinciaux, et que l'article 162 lui-même prévoit uniquement l'élection directe des membres desdits conseils.

D'abord proposé par voie d'amendement, afin d'assurer la légitimité des membres des O.T.I. et de maintenir une proximité avec les citoyens¹⁶⁷, il semble en fin de compte que le principe ait été inscrit à l'article 41 de la Constitution pour préserver des enjeux non seulement démocratiques, mais aussi communautaires. A l'argument selon lequel il s'agit d'une difficulté transitoire pouvant être résolue lors de la révision de l'article 162, il a été rétorqué que "malgré cette déclaration, il n'est pas évident qu'une élection directe soit organisée". De

toute évidence et avec raison, la simple mention dans le rapport de la Commission de la Chambre a été jugée insuffisante, car dépourvue de toute portée juridique¹⁶⁸.

Face à la réticence ambiante¹⁶⁹, il a fallu en faire - à juste titre - une affaire de principe. Le démon communautaire a été sorti du placard et la vigilance appelée devant les prolongements éventuels pour les communes de la Région bruxelloise et les Fournons¹⁷⁰. Ce qui a permis, en fin de compte, d'inscrire directement le principe à l'article 41 de la Constitution. De la sorte, on assiste au sein de la commune, il faut le mentionner, à l'émergence d'un nouveau groupe de mandataires éligibles au scrutin direct¹⁷¹. Même si le phénomène est limité à quelques grandes villes.

30. *Le droit d'initiative du conseil communal.* La première proposition ERDMAN a paru trop laxiste à cet égard. Elle consistait à permettre aux conseils communaux d'instituer des O.T.I. chargés de régler des matières d'intérêt communal aux conditions et selon les modalités déterminées par la loi¹⁷². La volonté politique a été de concentrer le pouvoir de décision dans le giron du législateur¹⁷³.

¹⁶⁰ A la Chambre, le Premier ministre s'expliquait de la sorte au sujet de l'absence de mention expresse du principe: "La raison en est *probablement* que l'article 41 de la Constitution se borne à renvoyer à l'article 162 de cette même Constitution, qui prévoit l'élection directe" (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 6, *id.*) ...

¹⁶⁶ Selon ce même député, si l'on suivait une telle interprétation extensive, on devrait affirmer que les intercommunales devraient aussi disposer de membres élus directement sur base de l'article 162 (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 7). L'exemple a le mérite de souligner l'absurdité du raisonnement proposé.

¹⁶⁷ C'est du moins la justification avancée de l'amendement n° 1, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2.

¹⁶⁸ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, pp. 7, 8 et 10.

¹⁶⁹ L'on a été jusqu'à proposer d'insérer une disposition transitoire à l'article 41 de la Constitution afin d'éviter une nouvelle modification de l'article 41 au moment de réviser l'article 162, le cas échéant dans le courant d'une législation ultérieure.

¹⁷⁰ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 7. Ne sont plus mentionnées, en revanche, les communes de la périphérie bruxelloise.

¹⁷¹ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 8.

¹⁷² Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 3. De même : proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 3 (créer des conseils de quartier destinés à défendre les "intérêts des quartiers"). La formule n'a pas été sans adepte (rem. Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 5 : tant qu'il n'appartient pas aux régions seules de régler leurs problèmes internes). De même : proposition de loi DE BEUL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1 (encadrée par le Roi); proposition de loi VAN PEEL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 639/1, p. 4 (pour certaines raisons, en plus de décider de la composition, du fonctionnement et du ressort des conseils de district); proposition de loi VAN PEEL, VAN PARYS et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 555/1 (encadrée par le Roi en ce qui concerne le territoire); proposition de loi HANCKÉ et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1986-1987, n° 770/1 et s.e. 1988, n° 484/1. En revanche, la proposition de loi DESMARETS concevait la décision à prendre par un nombre suffisant de la population, à savoir le dixième au moins de la population concernée (voire de personnes représentatives de milieux caractérisés par le sexe, l'âge ou la classe sociale, à déterminer par le Roi), avec obligation corrélatrice de création dans le chef du conseil communal concerné : *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1974-1975, n° 538/1.

¹⁷³ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 2.

¹⁵⁷ Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, pp. 5 et 6.

¹⁵⁸ M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43, soit avant le premier vote au Sénat.

¹⁵⁹ Rapp. G. LATOUR, "La participation des citoyens à la vie communale", *M.C.*, 1983, p. 96, et le parallèle que fait l'auteur à cet égard entre la fusion et la décentralisation intracommunale.

¹⁶⁰ Exposé introductif du Premier ministre, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 2.

¹⁶¹ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 3. Sans quoi le droit de prendre des décisions politiques ne peut jamais être délégué à un conseil consultatif et celui-ci ne pourrait pas être sanctionné par l'électeur. Les précédentes propositions sont partagées sur ce point, entre l'élection directe ou la désignation par le conseil communal, précisément selon qu'un pouvoir de décision est attribué ou non au nouvel organe.

¹⁶² Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 4.

¹⁶³ M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4. *Add.* cependant p. 5: "Par la suite, dans le cadre d'une révision globale de l'article 162, la révision devra en tout cas aboutir à une adaptation du deuxième alinéa, 1°, de l'article 162, afin de prévoir explicitement dans la Constitution que les membres des conseils de quartier sont également élus directement".

¹⁶⁴ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, pp. 6 à 8.

La seconde proposition ERDMAN prévoyait ainsi - à nouveau au titre de "condition de création" - que "l'avis des conseils communaux intéressés sera demandé" lors de la création d'O.T.I.¹⁷⁴, à l'instar de ce qui avait été retenu pour la fusion de communes. Après le passage du texte à la Chambre, l'"initiative" a finalement été impartie aux conseils communaux, ce qui correspond en définitive à "un véritable droit de décision", du moins à un droit d'initiative exclusif.

L'amendement qui est à son origine - il faut le mentionner - privilégiait l'initiative unique du conseil communal intéressé "dans le but de préserver l'autonomie communale"¹⁷⁵. Dans le même souci, il prévoyait au départ l'élection par les mêmes électeurs que ceux qui prennent part aux élections communales ("par les citoyens qui ont la qualité d'électeurs communaux"). Mais un sous-amendement¹⁷⁶ avait d'emblée proposé la formule raccourcie. La discussion devait souligner l'inutilité et le caractère superflu d'une telle disposition dans la Constitution. En effet, les circonscriptions électorales et la composition du collège électoral sont en principe déterminés par la loi (électorale communale)¹⁷⁷. De plus, le principe relève de l'évidence¹⁷⁸. De telle manière que le premier amendement n'a pas été retenu sur ce point par la Commission, de même d'ailleurs que d'autres amendements déposés dans le même sens en seconde lecture au Sénat¹⁷⁹.

Ne convenait-il toutefois pas de prévoir des ga-

ranties dans la Constitution - subsidiairement dans la loi spéciale - relatifs à l'électorat et à l'éligibilité, afin d'éviter des exigences comme la connaissance de la langue de la région ou le paiement de certains impôts¹⁸⁰ ? Sans doute le risque est-il limité pour les francophones en ce qui concerne Anvers. Mais les francophones n'y constituent pas la seule minorité à protéger de manière virtuelle. Sans oublier qu'à l'avenir, l'organe pourrait être étendu à d'autres villes du pays.

Au sujet du droit d'initiative, il est rapidement apparu des discussions à la Chambre¹⁸¹, que la crainte était surtout formulée, à travers le droit exclusif d'initiative (l'accord préalable eut-il suffi ?), de voir une région imposer de manière autoritaire la création d'un O.T.I. à une commune. Sur ce point, le dispositif est destiné à éviter non seulement des abus, mais également des règles différentes selon les régions. N'auront pas suffi pour lui faire obstruction, l'argument lié à la tradition avancé tant par le Premier ministre (il est de tradition d'inscrire cet élément dans la loi spéciale) que par un député (seul l'avis des communes était demandé lors des fusions, sous peine de limiter l'autonomie des régions). C'est qu'il s'agit avant tout d'une condition de réussite de l'entreprise, selon un député¹⁸². Les avis sont cependant partagés à cet égard. Le droit d'initiative est perçu par un sénateur comme susceptible d'entraîner des "blocages indésirables"¹⁸³.

31. *Le nombre minimum d'habitants.* Comme pour l'élection directe, la proposition ERDMAN et crts prônait un prescrit minimaliste dans la Constitution¹⁸⁴. Mais elle évoquait déjà le principe, à régler par une loi spéciale ou un décret spécial au titre de "conditions de création", selon lequel on ne créera des O.T.I. qu'au sein des principales entités urbaines du Royaume. Les critères avancés sont à la fois le chiffre de la population (250 000 habitants est avancé à titre d'exemple) et "l'étendue de la ville"¹⁸⁵ 186.

Par contre, la proposition VERREYCKEN envisageait des conseils de quartier pour les seules communes de plus de 250.000 habitants : il n'entrait pas dans les intentions de l'auteur de faire de la création de ces conseils une règle générale¹⁸⁷.

L'absence de limite chiffrée dans le projet trans-

mis par le Sénat à la Chambre a suscité la critique¹⁸⁸. Une telle limite a été insérée dans le texte afin de réserver la subdivision supplémentaire aux communes qui ne parviennent plus à réaliser la proximité avec leurs administrés¹⁸⁹, mais aussi pour éviter leur propagation à des zones sensibles¹⁹⁰.

Ceci étant, l'utilité même d'indiquer un chiffre dans la Constitution a bien sûr été remise en question au bénéfice de l'autonomie régionale. Jusqu'au compromis proposé d'insérer une disposition prévoyant que la condition relative au nombre d'habitants peut être fixée par décret par chacune des régions séparément¹⁹¹ ou de réserver la question à la loi spéciale¹⁹², l'accord des deux groupes linguistiques étant de la sorte garanti¹⁹³.

250.000 était le chiffre avancé par le premier

¹⁷⁴ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3.

¹⁷⁵ Amendement n° 1, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2 et sa discussion, n° 572/4, p. 12. Le deuxième rapport de la Commission du Sénat va plus loin : l'autonomie communale s'opposerait à ce que le droit de décision en matière de création d'O.T.I. soit conféré à un autre organe que le conseil communal (Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 2; mais dans le premier sens, *add. Discussion*, p. 6).

¹⁷⁶ Amendement n° 2, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/3.

¹⁷⁷ Discussion des amendements, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 12; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, pp. 7 et 8. Rem. que l'article 8 de la Constitution n'apporte aucune garantie constitutionnelle à cet égard, comme il a pourtant été avancé. On ne peut en effet déduire que les personnes ayant qualité d'électeurs communaux ont également la qualité d'électeurs pour les élections aux O.T.I., de ce que la Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

¹⁷⁸ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 13 : cela va de soi.

¹⁷⁹ M. VERREYCKEN, Amendements n° 3 et 8, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/7 et 10, dans les deux cas p. 2 et MM. DESMEDT et FORET, Amendement n° 5, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/7, p. 3 (l'intérêt communal le requiert, de même que pour éviter que la participation des ressortissants européens aux élections visées ne soit refusée au motif qu'ils peuvent voter et être représentés au conseil communal). *Add. Discussion*, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 7 : il ne peut y avoir aucun doute à ce sujet.

¹⁸⁰ Comp. P. DE BRUYCKER et D. YERNAULT, *op. cit.*, R.B.D.C., 1999, n° spécial, p. 92 en ce qui concerne les communes et les provinces.

¹⁸¹ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, pp. 8 à 10.

¹⁸² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 13.

¹⁸³ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 8.

¹⁸⁴ *Doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 2 : "sans distinction". *Add.* la première proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1991-1992, n° 100-50/1, p. 2.

¹⁸⁵ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 3 et M. ERDMAN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 4 : la réglementation projetée ne vaudrait que pour les grandes agglomérations. La première proposition ERDMAN ne contenait pas pareille indication.

¹⁸⁶ Parmi les anciennes propositions, la proposition DESMARETS ne prévoyait rien à ce sujet. La proposition de loi DE BEUL et crts, en revanche, confiait au Roi le soin d'établir la liste des communes dans lesquelles des conseils de quartier peuvent être créés par décision du conseil communal, et ce en fonction de la population, de la superficie et du développement historique ou socio-économique de chaque commune (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1). Selon la proposition de loi VAN PEEL et crts, le conseil communal décidait "en vue de la défense de certains intérêts d'ordre démographique, géographique, social, économique ou historique" (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 639/1). A noter qu'en 1961, les critères à prendre en compte par le Roi pour procéder à des regroupements comportaient en sus des considérations d'ordre linguistique, financier ou culturel (voy. V., *op. cit.*, R.A., 1961, p. 64).

¹⁸⁷ *Doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1 (*add. doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-50/1); M. VERREYCKEN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 3. Comp. avec la proposition de loi VAN PEEL, VAN PARYS et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1991-1992, n° 555/1 et la limite de 750.000 habitants.

¹⁸⁸ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43.

¹⁸⁹ Amendement n° 1, justification, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/2, p. 2. "Les institutions belges sont déjà suffisamment complexes pour le citoyen. S'il existe encore un niveau de pouvoir qui reste compréhensible pour ce dernier, c'est la commune".

¹⁹⁰ Discussion des amendements, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 11. Ce qui n'a pas manqué de susciter les réactions dénonçant "l'atmosphère antiflamande" ayant manifestement inspiré l'amendement ou encore l'ingérence dans le fonctionnement de communes qui se situent exclusivement en région flamande (la périphérie bruxelloise et Fourons) (p. 12). Avec cette observation typique des tensions communautaires en contrepartie, p. 13 : "la technique des lois à majorité spéciale n'offre pas toutes les garanties et n'a pu empêcher la rupture du lien entre les francophones de la périphérie bruxelloise et de Fourons avec la Communauté française". *Add.* M. LOWIE (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997, pour qui il s'agissait d'une manœuvre destinée à bloquer le processus de décision dans "een francofielvriendelijk systeem van dubbele meerderheden en alarmbellen waarmee de Franstaligen elke fundamentele beslissing kunnen blokkeren, een onuitputtelijke bron van chantagemogelijkheden". *Add.* M. VERREYCKEN (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94. Selon M. BORGINON (V. U.), les francophones auraient volontairement retardé les travaux (*Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997).

¹⁹¹ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 12.

¹⁹² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 6.

¹⁹³ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 13. Le cas échéant, une mention expresse eût été nécessaire dans la Constitution afin de pallier aux incertitudes évoquées face au partage de compétences réservant apparemment au législateur spécial régional l'établissement de conditions supplémentaires à celles fixées par la Constitution. Voy. *supra*, n° 25.

amendement, directement ramené à 100.000 par un second (sous)-amendement du rapporteur. 250.000 permettait de limiter l'organe à la seule ville d'Anvers¹⁹⁴ - aucune autre ville belge ne répondant en effet à ce critère -, tandis que le chiffre de 100.000 a été adopté sans réelle explication par la Chambre. En effet, le sous-amendement concernait à la question du chiffre à celle de l'abandon de la stipulation selon laquelle l'élection directe procède du même corps électoral communal, et a été rapidement adopté en Commission après que l'absence d'unanimité ait été constatée à ce dernier égard, à la différence des questions d'initiative et de l'élection directe, et qu'un accord ait seulement été dégagé en ce qui concerne le chiffre limite sur ce que la disposition ne vaut que pour les grandes agglomérations.

Un troisième amendement a été introduit par le député LOWIE (Vl. Bl.) en vue de rétablir le chiffre de 250.000 (et l'élection directe par les électeurs qui ont la qualité d'électeurs communaux¹⁹⁵). Mais il a été présenté après le dépôt du rapport¹⁹⁷. Quant au rapporteur, il a tenu à préciser en séance plénière que le vote de l'amendement avait pour

signification de permettre à d'autres villes qu'Anvers de profiter du nouvel organe, ce que ne permettait pas le chiffre de 250.000 habitants¹⁹⁸. Aussi s'agirait-il, selon M. SERVAIS VERHERSTRAETEN, d'un compromis entre le Nord et le Sud du pays¹⁹⁹, plutôt d'un consensus pour M. DELATHOUWER²⁰⁰, ceci alors même qu'aucune ville francophone n'ait été réellement pressentie.

Avec le chiffre de 100.000 habitants, Gand et Liège sont susceptibles d'être concernées²⁰¹ par le nouvel organe. À la réflexion, il apparaît même que huit villes belges²⁰² sont en ordre utile (reprises par ordre décroissant) : Anvers ("la plus grande commune du pays"²⁰³) avec 449.745 habitants, Gand avec 224.545 habitants, Charleroi avec 203.853 habitants, Liège avec 188.568 habitants, Bruxelles avec 134.046 habitants, Bruges avec 115.573 habitants, Namur avec 104.986 habitants, et Schaerbeek avec 104.757 habitants. Se rapprochent difficilement du premier peloton les villes de Mons avec 91.460 habitants, voire de Louvain avec 87.907 habitants ou d'Anderlecht avec 87.532 habitants. Sauf erreur, aucune autre commune n'atteint les 80.000 habitants en 1998²⁰⁴.

¹⁹⁴ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 12.

¹⁹⁵ Le lien a été souligné en Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 6. Il apparaît alors qu'il n'était pas seulement formel dans l'esprit de son auteur. La garantie du droit d'initiative n'est en effet utile que si l'O.T.I. est susceptible de concerner une autre ville qu'Anvers, puisqu'une demande manifeste existe clairement à Anvers.

¹⁹⁶ D'après la justification apportée par l'auteur, il s'agit sur ce point d'éviter que le droit de vote ne soit accordé aux étrangers pour l'élection de ces conseils, comme il semble avoir été proposé par voie de presse, à la suite du vote en commission. Sur ce point, *add.* Discussion des amendements, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 13; M. BORGINON (V.U.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 7; M. ERDMAN (S.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94; M. VERREYCKEN (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-95. Et juste avant le vote à la Chambre, M. LOWIE (Vl. Bl.), explication de vote, *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 : pour éviter tout malentendu.

¹⁹⁷ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/6, p. 2 : "ou bien on ne mentionne aucun chiffre, ou bien on choisit un chiffre qui correspond à l'objectif poursuivi, à savoir 250.000".

¹⁹⁸ M. DELATHOUWER, rapporteur (S.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

¹⁹⁹ M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

²⁰⁰ M. DELATHOUWER (S.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 23 janvier 1997.

²⁰¹ M. BORGINON (V.U.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997.

²⁰² Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 3. Comp. M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997. À noter que seules six communes (les plus importantes en 1998) dépassaient 100.000 habitants en 1978 : C. DAUBIE, "Les fusions de communes en Belgique : processus original de transfert des obligations ?", *A.P.T.*, 1978-1979, p. 202.

²⁰³ Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 9.

²⁰⁴ Les chiffres mentionnés proviennent d'une source officielle. Il s'agit des chiffres de la population de droit, par commune, à la date du 1er janvier 1998, publiés par le Ministère des affaires économiques au *Mon.*, 28 juillet 1998, 2è éd., p. 24.436. À noter que le Conseil d'État avait observé en 1983, à propos de la proposition de loi DE BEUL et crts, qu'il serait opportun de disposer de manière expresse que les chiffres mentionnés dans la loi renvoient aux chiffres de la population résultant du recensement général de la population (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/3, p. 4) qui a lieu tous les dix ans (1991), à l'instar de ce qui est prévu pour déterminer le nombre de conseillers

Sur ces entrefaites, des sénateurs sont revenus à la charge pour rétablir le chiffre de 250.000²⁰⁵ voire le situer à 200.000²⁰⁶, y compris après que leurs amendements aient été rejetés une première fois en commission²⁰⁷, par un vague souci de compromis²⁰⁸, mais sans grande conviction. 200.000 aurait permis de ne conserver que trois villes - Anvers, Gand et Charleroi -, et non seulement d'écarter Liège (de peu) et Bruxelles - mais aussi Namur, Schaerbeek et Bruges -, comme il a été soutenu²⁰⁹.

Finalement, il convient de souligner que la Constitution limite pour la première fois de cette manière le champ d'application d'un nouvel organe local. Elle ne l'avait pas fait, en toute hypothèse, en ce qui concerne les agglomérations et les fédérations de communes, dans son article 165.

32. *Mais encore.* L'occasion est donnée d'insister sur quelques points encore, parce qu'ils ont fait l'objet de commentaires dans les travaux préparatoires. Ainsi en est-il du territoire considéré, de l'organe en lui-même (unique ou bicéphale ?), des finances intracommunales, du nom réservé aux O.T.I. (!), enfin de questions diverses, avant de conclure.

33. *Le territoire considéré.* Alors que certaines propositions prévoyaient la correspondance des O.T.I. aux anciennes communes d'avant la fusion,

l'article 41 de la Constitution ne limite pas le législateur sur ce point. Durant les travaux, il a été précisé qu'il ne fallait pas nécessairement revenir à ces anciennes entités, mais qu'il fallait au contraire procéder à partir d'éléments démographiques, sociologiques et économiques pour fixer les limites des O.T.I.²¹⁰

Ceci étant, malgré que l'article 127 de la nouvelle loi communale n'imposait pas non plus cette forme de correspondance au passé, les districts (en principe cantonnés en matière d'état civil) ont été formés à Anvers selon les anciennes entités...

34. *Un organe unique ou bicéphale ?* Juste avant le vote en commission de la Chambre, l'objectif a été précisé "selon la commission" comme étant de "créer un seul organe, un conseil subcommunal, sans scinder celui-ci en des composantes délibérative et exécutive (ce qui équivaldrait à une défusion)"²¹¹.

Pourtant, le texte ne dit rien à cet égard, et l'intention ne pouvait être qu'implicite jusque là, à la supposer établie. Certes, la mention comme telle ne revêt aucune force juridique. Mais il faut bien avouer que l'impression en ressort que l'on a tenté de forcer la main des députés à cet égard.

Dans son intervention en séance plénière, M. SMETS (V.L.D.) a simplement évoqué au passage la nécessité d'une administration exécutive²¹². Quant à M. BORGINON (V.U.), il a clairement fait

communaux et d'échevins (avec adaptation possible lors de chaque élection moyennant une évolution d'au moins cinq pour cent étalée sur la pénultième et l'antépénultième années précédant les élections communales, soit 1998 et 1997 pour les élections de l'an 2.000, et ce selon le relevé officiel et annuel de la population du Royaume, dont les chiffres cités ont été tirés). À noter que dans l'état actuel du texte de l'article 41 de la Constitution, il n'appartient pas au législateur régional de préciser l'évidence, puisqu'il n'est compétent pour fixer que les "autres conditions" de création des O.T.I.

²⁰⁵ M. VERREYCKEN, Amendement n° 2, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/7, p. 2.

²⁰⁶ MM. DESMEDT et FORET, Amendement n° 4, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/7, p. 2.

²⁰⁷ M. VERREYCKEN, Amendement n° 7, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/10, p. 2 et MM. DESMEDT et FORET, Amendement n° 9, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/11, pp. 1 et 2.

²⁰⁸ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 6 : le chiffre permet d'éviter tant la multiplication excessive des O.T.I. que sa limitation à une seule commune. Il permet ainsi de "limiter les dégâts" : M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94.

²⁰⁹ Comp. Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 6. Seule Liège entrerait en lice à plus ou moins long terme.

²¹⁰ Dans ce sens : M. COVELIERS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, séances du 8 et 9 mai 1996, n° 1-43 et 1-44.

²¹¹ Discussion des amendements, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 14. Add. M. DELATHOUWER, rapporteur (S.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 : "In de geest van alle commissieleden gaat het erom één orgaan te creëren". Rem. à ce sujet R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 259, en droit comparé : les compétences autres que purement consultatives sont généralement exercées par un conseil dans les structures administratives intracommunales.

²¹² *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997. Add. M. GORIS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94.

état de son désaccord avec une telle interprétation du texte. A son estime, la question reste ouverte, comme celles du budget et des priorités à donner aux districts. A noter au demeurant que les actuels conseils de district comportent un bureau²¹³ 214.

35. *Les finances intracommunales.* L'évidence est le silence du texte à cet égard. Pour M. ERDMAN, il s'agit encore d'une "condition de création" à régler par une loi spéciale ou un décret spécial. Mais l'auteur souhaite indiquer une direction : "Les comptes des O.T.I. seront inscrits au budget central, mais les communes concernées transféreront des moyens à titre de financement"²¹⁵. "Il paraît exclu que l'on puisse accorder une compétence fiscale aux conseils de quartier et il faudra, dès lors, accorder des moyens à ceux-ci ou en dissocier en leur faveur, ce qui devra bien entendu s'accompagner d'une "responsabilisation" dans le cadre d'une politique fiscale et budgétaire communale unitaire"²¹⁶.

Les propositions antérieures allaient toutes dans ce sens²¹⁷.

36. Une question de nom, ou l'occasion ratée

(*rêve*) de concilier le droit et la poésie. Le moins que l'on puisse dire, en ce qui concerne le nom donné aux O.T.I., est qu'on aurait pu trouver autre chose. Les remarques ne manquent d'ailleurs pas à cet égard : il s'agit d'une formule alambiquée (sauf qu'elle n'est pas raffinée) et obscure, assez "vague"²¹⁸, "lourde"²¹⁹, "très hermétique"²²⁰; un "libellé barbare"²²¹; une expression "quelque peu condescendante pour les quartiers dont la taille dépasse celle d'une ville de moyenne importance"²²²; une formule surtout risible dès lors qu'un membre sera amené à se présenter tantôt à un sénateur, tantôt à un conseiller communal : je suis "een binnengemeentelijk territoriaal organisat"²²³.

Les parlementaires eux-mêmes ne semblent pas s'être faits à l'expression, surtout du côté flamand où l'on a continué à utiliser le nom de district durant les travaux.

Pourtant, M. VERREYCKEN, soit précisément l'auteur d'une des propositions prises en compte par la commission sénatoriale, avait expressément insisté sur ce qu' "Il faut en tout cas éviter d'utiliser un jargon incompréhensible pour le citoyen. La dénomination choisie doit indiquer au citoyen qu'il s'agit de sa représentation et de sa participation à

l'entité plus large que constitue la commune"²²⁴. Il proposait la création de "conseils de quartier" (stadsdeelraden). Et lorsque le texte est revenu de la Chambre au Sénat, il a déposé un amendement relançant le débat, visant à remplacer les "désignations ampoulées" (d'un style prétentieux et sans profondeur) par des dénominations compréhensibles pour l'administré²²⁵. L'amendement a été réitéré après avoir été rejeté en Commission²²⁶, et défendu jusqu'au bout par souci déclaré non politique, mais d'un bon langage²²⁷.

En réalité, il semble bien que les noms aient été choisis à défaut d'avoir trouvé mieux²²⁸. Mais il y avait pire : par exemple la "circonscription territoriale du conseil de section"²²⁹ de "niveau subsecondaire"²³⁰. Dans le même genre, il y avait les conseils "subcommunaux" ou "suburbains" dans

des "sous-communes"²³¹. Il y avait aussi mieux. Après l'intercommune²³², il est loisible de parler de "l'institution intracommunale" ou, plus court encore, "l'intracommunale"²³³. Le mérite de l'expression est de coller le plus possible au prescrit constitutionnel.

On a songé à la notion de district, mais elle est issue de la législation relative à l'état civil : elle existait déjà à l'article 127 de la nouvelle loi communale... Pour prévenir toute confusion, il convenait en conséquence de réserver la dénomination "district" à ces éventuelles subdivisions administratives du territoire communal²³⁴, malgré l'engouement des propositions à son égard²³⁵. Il faut d'ailleurs préciser que, sur le plan terminologique, le terme n'était (est) pas vraiment adéquat²³⁶.

Le nom "quartier" a aussi été proposé²³⁷, desti-

²²⁴ M. VERREYCKEN, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 3.

²²⁵ M. VERREYCKEN, Amendement n° 1, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/7, p. 1.

²²⁶ M. VERREYCKEN, Amendement n° 6, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/10, p. 1.

²²⁷ M. VERREYCKEN (VLBI), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94 et 1-95.

²²⁸ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 5.

²²⁹ Proposée en son temps par la S.L.C.E., avis du 20 janvier 1983 concernant une proposition de loi (DE BEUL) portant création de conseils de quartier et qui tentait d'éviter de toucher à la Constitution, *doc. parl.*, Chambre, s.e. 1982-1983, n° 146/3, p. 2.

²³⁰ E. CEREXHE et B. HAUBERT, *op. cit.*, *Ann. dr. Louvain*, 1975, p. 195, n° 31 (quartier).

²³¹ Voy. resp. la proposition de loi VAN PEEL, VAN PARYS et crts, *doc. parl.*, Chambre, s. e. 1991-1992, n° 555/1 et la proposition BEYSEN de déclaration de révision de l'article 108, premier et deuxième alinéas, de la Constitution, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1992-1993, n° 1054/1.

²³² Fait étonnant : l'intercommunale n'est pas non plus visée par la Constitution (les communes peuvent s'associer), ni par la loi spéciale du 8 août 1980, art. 6, §1er, VIII, 1° et 92bis (l' "association de communes"), ce qui n'a pas empêché les législateurs et la doctrine d'utiliser le terme "intercommunale". L'histoire semble condamnée à être répétée en ce qui concerne les O.T.I. Il peut d'ores et déjà être signalé que le législateur fédéral ordinaire a porté son choix sur le terme "district".

²³³ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

²³⁴ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 2. Malgré qu'un peu plus loin les conseils de quartier soient pressentis pour remplacer les actuels conseils de district qui (à Anvers) "se sont avérés indispensables, mais qui n'ont toujours aucune forme de légitimité". *Add. M. VERREYCKEN*, Exposé introductif, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 2; Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 5.

²³⁵ Voy. *supra*, note 12, ne fût-ce qu'à partir des intitulés. Cinq propositions sont concernées.

²³⁶ Si le nom désigne une division territoriale de faible étendue, le district en milieu urbain vise plutôt le groupement administratif de communes formant une même agglomération (Petit Robert). L'angle de comparaison visé par la notion n'est donc absolument pas celui recherché à travers l'organe. C. VIGNERON-ZWETKOFF renseigne dans ce sens que dès 1937, le Baron HOLVOET, commissaire royal de son état, proposait dans son rapport sur les grandes agglomérations urbaines, la création de districts métropolitains dans lesquels fonctionnerait un conseil intercommunal élu au second degré (*op. cit.*, *A.P.T.*, 1983, p. 155, note 51).

²³⁷ Proposition VERREYCKEN, *doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 2. Selon l'auteur, les quartiers remplissent une mission sociologique et renvoient manifestement au fait que l'on vise des parties d'une ville (fusionnée). La notion permettrait de rencontrer un besoin existant souvent manifesté en pratique par la population (comité de quartier, association de défense). Et de rejoindre le terme néerlandais déjà utilisé aux Pays-Bas (Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 4). En réalité, on retrouve le terme "quartier" dans la première proposition DESMARETS, déposée le 7 mai 1975 (*doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1) ainsi que dans la proposition DE BEUL et crts (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1). Il s'agirait en quelque sorte d'une réception du phénomène du quartier par la Constitution, pour ne pas utiliser l'expression moins heureuse de "légalisation" (E. CEREXHE et B. HAUBERT, *op. cit.*, *Ann. dr. Louvain*, 1975, n° 30, p. 195).

²¹³ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 8.

²¹⁴ Quant aux anciennes propositions, parmi elles, la proposition de loi DE BEUL et crts stipulait expressément dans un article 5 que, pour éviter les confusions et les conflits de compétence, le conseil de quartier comportait seulement un président et pas de collègue échevinal ni d'administration particulière, même le secrétaire étant un fonctionnaire communal affecté à temps plein ou partiel (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1). Il faut remarquer, par ailleurs, que la plupart des propositions visaient la création de "conseils" de quartier, de village ou de district. Rem. dans la proposition de loi VAN PEEL et crts, le "besoin d'un certain appui légistique" *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1988-1989, n° 639/1, p. 5). Tandis que la proposition de loi VAN PEEL, VAN PARYS et crts se rapproche de la proposition DE BEUL et crts (*doc. parl.*, Chambre, s. e. 1991-1992, n° 555/1).

²¹⁵ Proposition ERDMAN et crts, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/1, p. 4.

²¹⁶ M. ERDMAN, Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 6. Sur ce point *seulement*, il semble que l'autonomie des O.T.I. puisse être comparée à celle des C.P.A.S. ou celle des régies communales autonomes réglées par la loi du 28 mars 1995, contrairement à ce que soutiennent M. SMETS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997 et M. GORIS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94 (dans le dernier cas, les compétences et les moyens sont donnés par le conseil communal), faisant apparemment écho, de la sorte, à des propos tenus dans la presse par B. PEETERS, "Maatwerk voor de grootsteden", *De Standaard*, 18 janvier 1996, renseignés par W. LAMBRECHTS in *Liber* ..., *op. cit.*, 1997, p. 559 et note 6.

²¹⁷ Expressément : proposition de loi DESMARETS, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1 (subventions); proposition de loi DE BEUL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1 (attribution de postes ou subdivisions budgétaires).

²¹⁸ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

²¹⁹ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 5. L'appellation néerlandaise soulèverait encore davantage d'objections parce qu'elle comporte la notion de ville qui n'est qu'un simple titre pouvant être accordé à une commune, sans avoir d'autre portée juridique. En effet, la Constitution et les lois ne font état que de communes, et pas de villes.

²²⁰ M. VERREYCKEN, Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 4.

²²¹ M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-95.

²²² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1996-1997, n° 1-185/8, p. 5.

²²³ M. VERREYCKEN (VLBI), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94. De l'humour (également) au second degré.

né à être assorti du nom des anciennes communes et à canaliser le "circuit parallèle" des comités ou conseils de quartier ou de rue considérés comme des groupes de pression ne servant pas la démocratie. Mais il n'a (malheureusement) pas emporté l'adhésion du constituant. Il semblait pourtant le plus indiqué.

Puisque le mal est fait, il reste à espérer que les termes intracommunale ou quartier se généraliseront malgré tout. A cette fin, on aurait peut-être pu commencer par utiliser une de ces expressions dans cet article. Par souci de commenter le prescrit constitutionnel le plus fidèlement possible, il a été préféré d'évoquer seulement ces possibilités.

A noter encore que l'expression O.T.I. n'est pas si nouvelle qu'elle peut paraître. On trouve en effet une formule comparable chez R. MAES en 1985 - "les structures administratives intracommunales" en droit comparé²³⁸ - avant de la rencontrer dans la première proposition ERDMAN.

37. *Divers*. Des questions subsistent encore, les plus diverses, parmi lesquelles l'obligation éventuelle de créer autant d'O.T.I. que nécessaire pour couvrir le territoire communal²³⁹, la compétence régionale à régler la suppression des O.T.I.²⁴⁰, la tutelle sur les actes posés par les O.T.I., l'application à ces nouvelles entités de la Charte européenne de l'autonomie locale, si elle était ratifiée un jour,

ou surtout l'imbrication future des intracommunales avec le reste des institutions belges (qui dans le futur pourrait bien surprendre)²⁴¹. Un membre de la Commission s'est par exemple demandé quelle relation va exister entre ces nouveaux O.T.I. et les intercommunales²⁴². On peut pousser la raisonner plus loin et s'interroger sur les relations entre lesdits organes et toutes les autres collectivités du pays, de même que sur l'éventuelle création d'un O.T.I. au-delà de la limite des frontières régionales²⁴³.

Certaines questions ont vraisemblablement reçu une réponse dans la "cascade normative" établie par l'article 41 de la Constitution. Y compris celles posées tout au long du présent commentaire. En particulier celles relatives aux aspects financiers, territoriaux, de compétences, ou encore ceux liés à la tutelle, qui n'ont pas trouvé une réponse satisfaisante au stade de l'article 41 de la Constitution²⁴⁴. Nul doute qu'un voire plusieurs commentaire(s) complémentaire(s) s'impose(nt), à brève échéance, de ces nouveaux textes qui viennent et seront encore adoptés.

Épilogue

38. *Questions de dates*. Aujourd'hui (avril 1999), l'O.T.I. existe. Il existe dans les textes. Mais pas encore dans la réalité. Du moins dans sa forme

²³⁸ R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 259.

²³⁹ La proposition de loi DESMARETS était expressément souple sur ce point, mais parce que l'initiative devait émaner de la population même des quartiers ou villages (*doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1, p. 2). En revanche, aucun chevauchement n'était permis. L'article 41 de la Constitution reste muet à cet égard.

²⁴⁰ Le Conseil d'État observait déjà à propos de la proposition de loi DE BEUL et crts, que l'on serait fondé à conclure de l'absence de mention expresse à ce sujet, principalement en sens contraire, que la commune possède effectivement le pouvoir de supprimer ce qu'elle a créé. La chose étant importante, néanmoins, il serait utile d'y consacrer une disposition formelle (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/3, p. 3). Ce que le constituant n'a pas retenu.

²⁴¹ On se limite à mentionner à cet égard la proposition faite, dans le cadre de la proposition de loi DE BEUL et crts, de permettre la décentralisation des C.P.A.S. de manière à couvrir le territoire des conseils de quartier (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1981-1982, n° 146/1, p. 5 et les remarques du Conseil d'État, n° 146/3, p. 7).

²⁴² Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3. A ce propos, la proposition de loi VAN PEEL et crts prévoyait une représentation des conseils de district dans les intercommunales (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1988-1989, n° 639/1).

²⁴³ Un membre de la Chambre s'est interrogé à cet égard, reprochant surtout l'imprécision du texte sur ce point : Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 3. L'O.T.I. étant interne à la commune et reposant sur l'initiative de celle-ci, il ne semble toutefois pas possible, dans l'état actuel du texte, de créer des O.T.E. (pour extracommunales) voire des O.T.I.T. (pour transfrontières, en l'occurrence interrégionales). L'institution n'est en effet pas comparable à l'intercommunale, même si la composition du nom présente une similitude. Il n'est donc pas utile de mentionner que, le cas échéant, l'on devrait vraisemblablement prévoir de procéder à l'image des associations de communes qui, au terme de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, requièrent un accord de coopération entre régions.

²⁴⁴ Dans ce sens, en ce qui concerne les aspects financiers et de tutelle : Discussion générale, Rapport, *doc. parl.*, Sénat, s.o. 1995-1996, n° 1-185/3, p. 5.

définie par l'article 41 de la Constitution.

En 1996, le sénateur CALUWÉ²⁴⁵ estimait à l'an 2.000 le délai nécessaire pour que l'élection directe des O.T.I. soit effective. Le même délai était avancé par W. LAMBRECHTS²⁴⁶ en 1997 pour l'adoption de tous les textes requis pour leur mise sur pied effective. Hasard ou nécessité ? L'objectif 2.000 cadre parfaitement avec le calendrier électoral au niveau communal ... alors précisément qu'il est fréquemment soutenu, au sujet des O.T.I., qu'ils vont permettre aux partis de la majorité à Anvers d'y enrayner la progression de l'extrême droite, du Vlaams Blok en particulier²⁴⁷.

L'on peut douter qu'ils y arrivent de la sorte. Sauf si la stratégie consiste à se replier sur certains organes²⁴⁸. A l'heure actuelle, en effet, la représentation du parti d'extrême droite est déjà beaucoup plus que substantielle au niveau local. A moins que l'on veuille diluer la représentation extrémiste dans un plus grand nombre de mandataires. Mais n'est-ce pas reporter le problème à plus tard ? Et pour le rendre alors plus grave encore ?

Il est d'autant plus permis de douter de l'objectif politique de la révision que tous les partis flamands - y compris le Vlaams Blok - en étaient demandeurs, et que l'une des propositions de départ émanait en l'occurrence d'un parlementaire du Vlaams Blok - M. VERREYCKEN -. Certes, sa proposition n'a eu qu'une influence limitée sur le texte transmis à la Chambre. Mais il ressort des travaux que l'intention aurait été précisément d'ignorer autant que possible l'apport du sénateur

de par sa couleur politique²⁴⁹.

La seule fraction à avoir fait état de toute l'ambiguïté des enjeux à Anvers est un parti francophone, dont le représentant a attiré l'attention sur la diversité des intentions des propositions. "Du côté du Vlaams Blok, il y a l'espoir, par le biais de ces conseils de quartier, d'accéder, au moins partiellement, au pouvoir à Anvers, alors que, pour l'ensemble des autres partis flamands, il s'agit précisément, par le système proposé, de barrer la route au même Vlaams Blok en rapprochant les mandataires communaux de la population. Ce double espoir contradictoire des auteurs des deux propositions en démontre évidemment toute l'ambiguïté"²⁵⁰.

Dans ce contexte pour le moins équivoque, n'était-il pas démagogique, sur le plan idéologique, d'affirmer que la révision cadrerait avec la nouvelle culture politique sur laquelle le Sénat aurait eu une longueur d'avance²⁵¹ ? L'objectif premier était-il réellement de diminuer le fossé béant entre citoyens et politiciens²⁵² ? D'augmenter la participation de l'électeur à la vie politique ?

Il faut reconnaître qu'en pratique, l'addition d'un niveau de pouvoir s'apparente souvent à une difficulté supplémentaire, pour le particulier, à identifier l'institution compétente pour régler le problème précis qui le préoccupe. A cet égard, une compétence trop réduite de l'O.T.I. n'est évidemment pas un gage suffisant de rapprochement, voire peut conduire à plus de frustrations encore. Car peu importe, en fin de compte, le niveau de pouvoir

²⁴⁵ M. CALUWÉ (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43. Dans le même sens : M. LOWIE (Vl. Bl.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997. M. BORGION (V.U.), en revanche, craignait que ce ne soit plus possible (*Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997). Et M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.) indiquait qu'il s'agit de l'objectif poursuivi par sa formation (*Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997).

²⁴⁶ W. LAMBRECHTS, in *Liber* ..., *op. cit.*, 1997, p. 564.

²⁴⁷ A ce titre aussi, l'enjeu est susceptible à terme de dépasser Anvers.

²⁴⁸ Même dans ce cas, l'initiative appartient au conseil communal, ce qui n'était pas prévu dans la proposition initiale, ni dans le texte transmis à la Chambre; et ce qui est susceptible de constituer un obstacle. A moins que le Vlaams Blok ne partage le même point de vue.

²⁴⁹ Voy. l'organisation des travaux au Sénat, l'intervention de l'intéressé et de M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43, ainsi que celles de l'intéressé et de M. CALUWÉ (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 9 mai 1996, n° 1-44. Seule la proposition ERDMAN a fait l'objet d'un accord politique et a été signée par les autres partis flamands, en ce compris la V.U. Elle a pu aboutir grâce au soutien inconditionnel du C.V.P.

²⁵⁰ M. DESMEDT (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43. En fin de compte, seule la proposition DESMARETS a été formulée *in tempore non suspecto*.

²⁵¹ Dans ce sens : M. CALUWÉ (C.V.P.), rapporteur, *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94. Selon Mme MILQUET (P.S.C.), *ibidem*, ce serait même l'inverse si l'on venait à recréer par là une double fonction de mandataire politique dans des villes de moyenne importance. La proposition de loi DESMARETS permettrait, quant à elle, d'éviter cette dérive. Elle prévoyait la gratuité de tous les mandats de membres des conseils (*doc. parl.*, Chambre, s.o. 1974-1975, n° 538/1, p. 4).

²⁵² Si l'on peut se permettre, l'air fredonné par l'O.T.I. ne fait pas nécessairement la chanson ...

auquel appartient le politicien élu dans tel quartier s'il n'est pas en mesure, dans le cercle de ses attributions, de régler un problème autrement que par une obscure influence.

La seule certitude concerne ainsi la volonté qui était au rendez-vous, d'un côté comme de l'autre de la "barrière" politique, d'arriver à ses fins avant la fin de la législature. Résultat : il n'aura pas fallu attendre l'an 2.000 pour que l'organe soit en mesure d'apparaître, si le besoin s'en faisait sentir.

Déjà en ce qui concerne la révision de l'article 41 de la Constitution, tout indiquait, surtout en fin de parcours, l'existence d'une volonté d'aller "au plus vite". L'option politique affichée dans les travaux préparatoires est l'organisation possible d'une réelle décentralisation avant les prochaines élections communales, "car si l'on attend la prochaine constituante, il sera trop tard"²⁵³ ...

En aval de la révision de l'article 41 de la Constitution, le Sénat et la Chambre des représentants ont travaillé de concert pour sortir, le même jour, les lois spéciale et ordinaire requises par la disposition constitutionnelle. Il s'agit de la loi spéciale du 19 mars 1999 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la loi du 19 mars 1999 modifiant la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé et la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de

l'aide sociale, et visant à la création de districts (!) et à l'organisation de l'élection directe de leurs conseils²⁵⁴.

L'empressement fut réel au parlement flamand. Il n'attendait qu'un feu vert pour voter quasi dans la foulée - à 12 jours d'intervalle, le 31 mars, soit le jour de la publication au moniteur de la loi spéciale transférant la compétence²⁵⁵ -, à une écrasante majorité²⁵⁶, un décret spécial et un décret ordinaire, le premier "houdende oprichting van binnengemeentelijke territoriale organen", le second "houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, wat het administratief toezicht op de binnengemeentelijke territoriale organen betreft". Les textes étaient déposés avant même l'adoption des lois fédérales²⁵⁷. Ils étaient prêts avant la signature du Roi²⁵⁸.

Face à un tel empressement, il faut espérer que la rapidité n'a pas voilé l'importance des actes législatifs récemment posés. Ils concernent en effet des questions fondamentales, telles que les compétences, le financement, la tutelle, la responsabilité, une éventuelle administration propre ... Aussi avait-il été relevé au Sénat, à propos de l'article 41 de la Constitution, que beaucoup allaient dépendre de l'exécution de la disposition constitutionnelle²⁵⁹.

39. *Envoi*. Le manque de réflexion globale sur les institutions belges a été vivement dénoncé par l'opposition à l'occasion de la révision²⁶⁰. Il fallait évidemment s'attendre à ce que l'apparition d'un nouvel organe dans l'échiquier institutionnel,

déjà fort complexe en Belgique, ne plaise pas à tout le monde. Mais ce n'est pas la première fois qu'une telle critique est formulée depuis 1970. La priorité absolue a toujours été accordée, en Belgique, à la résolution des tensions communautaires²⁶¹.

A cet égard, Cyr CAMBIER écrivait déjà en 1972, dans la foulée des agglomérations et fédérations de communes, que "La complexité et l'encombrement des textes et des rouages s'établissent. Ainsi le veut, semble-t-il, l'entreprise"²⁶². Mais face à "l'encombrement des institutions" (aussi la multiplication des cumuls dans l'exercice des mandats politiques), l'excellent auteur faisait-il confiance avant tout dans les hommes qui se cachent derrière elles. "En fin de compte les institutions nouvelles vaudront ce que vaudront les performances d'hommes-orchestres déchiffrent et exécutant dans le même moment des partitions différentes"²⁶³. Sans qu'il faille sous-estimer pour autant l'intérêt d'une structure intracommunale *ad hoc*, comparé aux problèmes de responsabilité politique présentés par les organismes de droit privé, fréquemment créés au niveau local.

Le statut de l'O.T.I. dans l'État fédéral belge, consacre en quelque sorte celui réservé, à ce jour, aux pouvoirs locaux. Le législateur fédéral conserve plus que son mot à dire, de manière générale et sur des points sensibles. Le statut ne permet pas, en toute hypothèse, de percevoir ce à quoi il faut s'attendre si l'on se décidait un jour à réaliser une réforme fédérale globale des pouvoirs locaux, en

particulier des communes et des provinces.

A l'échelon communal, les O.T.I. constituent une première approche du principe de bon sens qu'est celui de la subsidiarité²⁶⁴, encore qu'il ne soit pas articulé autour de la nécessité réelle à démontrer de régler une matière à un niveau supérieur, avec un contrôle juridictionnel à la clef. Il procède plutôt d'une conception instrumentale du niveau de pouvoir inférieur. Du point de vue prospectif, l'application du principe ne devrait pas être limitée à cet échelon. Aujourd'hui, il est établi aux niveaux européen et (d'une certaine manière) local. Il est certes perfectible. Mais à terme, il devrait surtout concerner - plus exactement animer - l'ensemble des niveaux de pouvoir.

Ceci dit, en toutes choses il faut raison garder. La Constitution belge n'a pas foncièrement innové avec l'O.T.I. Les États voisins ont déjà une certaine expérience de la décentralisation intracommunale²⁶⁵.

En Belgique, l'O.T.I. est encore une collectivité "en devenir"²⁶⁶. Une première expérience pilote devrait être rondement menée à Anvers dans les mois qui suivent. L'institution y est appelée à trouver ses marques, progressivement, sans (trop de) précipitation. Et si elle peut aider à réduire le fossé entre politiques et citoyens, il faut être conscient qu'il ne faut pas non plus en attendre des miracles²⁶⁷. Souhaitons-lui tout de même bon vent dans cette noble entreprise.

²⁵³ Discussion, Rapport, *doc. parl.*, Chambre, s.o. 1996-1997, n° 572/4, p. 6. "Il faut dès lors examiner ce qui est actuellement réalisable".

²⁵⁴ *Mon.*, 31 mars 1999, resp. pp. 10.661 et 10.650. La loi ordinaire a donc été publiée avant (dans le texte) la loi spéciale ... Une curiosité (heureusement) sans conséquence juridique.

²⁵⁵ Le parlement flamand aurait voté ses décrets plus tôt, à partir du 19 mars, que cela n'aurait rien changé à sa compétence. En effet, la loi existe dès le jour de sa promulgation et peut faire l'objet de mesures d'exécution même si elle est dépourvue d'effet obligatoire (quant à lui lié à la publication).

²⁵⁶ A l'unanimité des 9 voix le 11 mars 1999 en commission (Commissie voor binnenlandse aangelegenheden stadsvernieuwing en huisvesting), et par 110 voix contre 3 abstentions en séance plénière, le 31 mars.

²⁵⁷ Le 2 février 1999 en ce qui concerne les deux propositions de décret DUMEZ (C.V.P.), VAN WALLENDIAEL (S.P.), LAUWERS (V.U.), MALCORPS (Agalev), DEMEULENAERE (V.L.D.) et VAN PEEL (C.V.P.) (*doc. parl.*, Vlaams Parlement, s.o. 1998-1999, resp. n° 1294/1 et 1295/1), alors que les lois fédérales ont été adoptées le 25 février.

²⁵⁸ Dans les deux cas, les textes étaient bouclés en commission en séance du 11 mars 1999 (*ibidem*, resp. n° 1294/3 et 1295/3), tandis que les lois fédérales étaient signées le 19 mars.

²⁵⁹ M. COVELIERS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43.

²⁶⁰ M. FORET (P.R.L.-F.D.F.), *Ann. parl.*, Sénat, séance du 9 mai 1996, n° 1-44 : "alors que notre assemblée s'attelle depuis de longues semaines à réformer la loi provinciale et que certains responsables politiques ont lancé l'idée de mettre en place des "communautés urbaines", il nous paraît qu'une réflexion globale sur l'ensemble de nos institutions eût été préférable à une modification ponctuelle qui ne visait, au départ, qu'à régler certains problèmes ponctuels rencontrés par la ville d'Anvers" et qui "complice encore nos institutions en greffant un niveau de pouvoir supplémentaire".

²⁶¹ Voy. R. MAES, *op. cit.*, A.P.T., 1983, p. 129 : "La restructuration préconisée depuis 1970 aussi bien en ce qui concerne la réforme de l'Etat que la réforme de l'administration locale n'a (...) pas été réalisée selon un concept global de l'organisation administrative du pays aux différents niveaux administratifs concernés".

²⁶² Cyr CAMBIER, "Deux aspects de la révision de la Constitution : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs", *J.T.*, 1972, p. 150. L'auteur réfère aussi à un "travail de démantèlement partiel et progressif des anciennes entités locales" auquel l'on s'applique. Il ne croyait pas si bien dire.

²⁶³ Cyr CAMBIER, *op. cit.*, *J.T.*, 1972, p. 168.

²⁶⁴ La proposition VERREYCKEN mentionne à cet égard que l'optique poursuivie est celle de la subsidiarité (*doc. parl.*, Sénat, s.e. 1995, n° 1-49/1, p. 1; *add.* n° 1-51/1, p. 1 et *Ann. parl.*, Sénat, séance du 8 mai 1996, n° 1-43). *Add.* M. COVELIERS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, séances du 8 et 9 mai 1996, n° 1-43 et 1-44; M. LOWIE (Vl. Bl.), T. SMETS (V.L.D.) et M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997; M. GORIS (V.L.D.), *Ann. parl.*, Sénat, 27 février 1997, n° 1-94.

²⁶⁵ M. SERVAIS VERHERSTRAETEN (C.V.P.), *Ann. parl.*, Chambre, 22 janvier 1997. Voy. proposition de loi DESMARETS créant, à l'intérieur des communes, des conseils de quartier ou de village, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1974-1975, n° 538/1, p. 2; proposition de loi VAN PEEL et crts, *doc. parl.*, Chambre, s. o. 1988-1989, n° 639/1, p. 3. *Add.* E. CEREXHE et B. HAUBERT, *op. cit.*, *Ann. dr. Louvain*, 1975, p. 195, n° 34; surtout R. MAES, *op. cit.*, 1985, p. 259.

²⁶⁶ F. DELPÉRIE et S. DEPRÉ, *op. cit.*, 1998, p. 113, n° 102.

²⁶⁷ M. CALUWÉ, rapporteur (C.V.P.), *Ann. parl.*, Sénat, 8 mai 1996, n° 1-43 : "Ik besef dat de rechtstreeks verkozen districtsraden de samenlevingsproblematiek in Antwerpen niet van de ene dag op de andere kunnen oplossen. Men mag er dan ook geen wonderen van verwachten".